Contents:

- Privy Council Office
- Welcome to RAOIC
- Who We Are
- World of Regulations
- Publications
- Related Sites

A Strategic Approach to Developing Compliance Policies

Table of Contents

Preface

Part I

1. Why Compliance Policies?
2. Compliance Strategy--Compliance Policy: What's the Difference?
3. The Secret of the Strategy: Maximizing Leverage
4. Think First: Do Your Homework
5. Objectives of the Regulatory Program
6. Rules and Design of the Program
7. Roles and Functions of Key Authorities
8. The Regulated Group
9. Potential Allies
10. Factors That Affect Compliance
11. Pulling the Factors Together
12. The Compliance Profile
13. Meeting Enforcement Responsibilities
14. Designing the Strategy
15. Orientation of the Program
16. Guiding Principles
17. Promotion Activities
18. Monitoring Activities
19. Enforcement Activities

Part II

The Process, Step by Step

Step 1 -- Start with a Plan

Step 2 -- Set up the Project Team

Step 3 -- Work towards the Strategy

Step 4 -- Reality Check

Step 5 -- Revisit and Revise

Step 6 -- Get Policy Approval

Step 7 -- Implement the Policy

Step 8 -- Evaluate Regularly

Some Final Advice

[Next] [Policy Guides Index]

Français

Contents:

- Privy Council Office
- Welcome to RAOIC
- Who We Are
- World of Regulations
- Publications
- Related Sites

A Strategic Approach to Developing Compliance Policies

1992

Preface

This Manual owes its existence to the collective effort of many people. It is the result of knowledge distilled from many sources.

The Regulatory Compliance Project, an interdepartmental initiative led by the Department of Justice, engaged Eric Milligan of Milligan and Company Inc. to develop the initial draft of the guide and to provide advisory services as it is refined through consultations.

In developing the initial draft, Mr. Milligan was assisted by Bud Taylor of the Phillips Group of Companies Inc., who provided input on to the dynamics of change in large organizations, an essential element of any guide which hopes to influence operational realities. In addition, Nadine Levin was seconded from the Office of Enforcement at Environment to work with Mr. Milligan.

Officials from the Regulatory Compliance Project revised the initial draft of this guide after consulting with several focus groups comprised of federal and provincial enforcement officials from more than a dozen regulatory departments and agencies. The final draft is the work of Danile Tremblay-Lamer, Susan Krongold, and Lyle Fairbairn, Q.C.

Much of the raw material for this guide came from the experience gained from working with government departments and field officers and from field studies originally conducted by the forerunner of the Regulatory Compliance Project (The Federal Statutes Compliance Project 1982-86) in the areas of mining, pulp and paper, meat packing and processing, uranium production and radiography.

We learned a great deal about developing and implementing compliance policies from departments such as Environment Canada (CEPA), Labour Canada (Parts 3 and 4 of the Labour Code), Revenue Canada (GST implementation), Consumer and Corporate Affairs (Competition Act), Patent Medicine Prices Review Board, Agriculture (Pesticides) and Fisheries and Oceans. We also drew

extensively from the experience of government agencies outside of Canada, particularly from the Environmental Protection Agency in the United States which has adopted a highly strategic approach to achieving regulatory compliance with scarce resources.

The Regulatory Affairs Secretariat of Treasury Board is a participant in the Regulatory Compliance Project and is publishing this guide as part of a series of Treasury Board materials on regulatory practices.

Back to Table of Contents

Part I:

Why Compliance Policies?

Your department or agency has decided that a regulatory response is the best way to deal with a problem it faces. It is now your job to secure the highest possible levels of compliance with the rules that have been or will soon be in place. This guide will provide you with a strategic approach to promoting compliance to help you meet that challenge.

In Canada, several specific factors have contributed to the need for a more consistent and effective approach to policy development:

- Criminal sanctions alone don't always do the job.
- Budgets are shrinking.
- The threat of law suits.
- The Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The federal government has recognized that it needs to change the way it does business. Its Regulatory Reform Policy calls for departments and agencies that have justified the need for regulation to show that compliance and enforcement policies have been articulated and resources have been approved and are adequate to discharge enforcement responsibilities effectively and to ensure compliance. The government's Criminal Law Policy calls for a more strategic use of criminal sanctions.

The approach outlined in this guide focuses on what we know about the reasons people comply with the law. It teaches us to anticipate compliance problems as an integral part of planning a compliance strategy. But what really makes the approach work is that it requires input and ownership by operational personnel in the program.

There are two key reasons why some

compliance policies only partially succeed. First, some programs do not carry out a comprehensive and detailed review of what they need to do to get people to comply with the law. In some cases, policies are developed that need significantly more program resources than are available.

Secondly, some departments may focus their attention on crafting the policies without fully understanding their significance or taking the necessary steps to implement the policies. One example of this is failing to properly integrate program activities that promote compliance with more severe enforcement measures. Some program managers may think that compliance policies are simply guidelines on how to catch and prosecute the members of a regulated group. The hard issues -- which activities are really effective and what portion of the program's resources should be allocated to promotion or enforcement activities -- are not seriously tackled.

Some senior managers and ministers' offices view compliance policies primarily as a public communications product -- print it up, sent it out with a press release, and the job is done. This does little to increase compliance levels and may even result in serious legal problems. If the program doesn't deliver what the policy says it will, the government runs the risk of being held negligent if someone is injured or suffers economic loss.

Sometimes managers or ministers realize that the policies may imply changes in the way a program does business, but they don't recognize the scope of change or the effort required to achieve change, nor do they choose an effective method to ensure that the change actually takes place.

Back to Table of Contents

Compliance Strategy--Compliance Policy: What's the Difference?

A compliance **strategy** is the end product of an in-depth analysis of how the department does business or intends to do business. This guide focuses on that in-depth analysis.

There will, of course, have to be a document of some kind produced that records the results of the analysis. It will be used to consult with program and enforcement officers and to obtain senior management approval. A department's internal strategy document should capture the thinking that program officials have done about what they have to do, what factors will

101-02849/

influence their success, what tools they have to work with, and how they can best employ those tools to achieve compliance.

Once the major elements of a compliance strategy are approved by senior management, they become the **policy** of that department. The description of that approved policy, the policy document, serves two purposes: it is a general guide for day-to-day operations of enforcement officials and managers; and it explains to the regulated group, other stakeholders and the general public how a department expects to achieve compliance with a particular piece of legislation. Simply put, it says: *"These are the tools available to us, and this is how we intend to use them."* The policy document is distributed widely both internally and externally. By publishing a compliance policy, the government is making a commitment, both to its own personnel and to the public, that it will administer and enforce its legislation in accordance with the policy's principles.

Back to Table of Contents

The Secret of the Strategy: Maximizing Leverage

The aim of a compliance strategy should be to get the biggest possible pay-off from a program's activities and scarce resources by maximizing leverage of both the activities and the resources. For years, resources available to regulatory programs have been steadily whittled away. Even if the resource base of a program has not been reduced, chances are that any increases have not kept pace with either inflation or the demands placed on the program. A compliance strategy that maximizes the leverage of a program's activities will ensure the best use of scarce funds.

In order to better understand where the leverage for your particular regulatory program can be found, you need to be aware of the factors that affect compliance and how to use them effectively.

Back to Table of Contents

Think First: Do Your Homework

What do you need to know to help you to maximize the leverage of your program's activities and ensure that you get the best return for the taxpayers' money?

In developing a compliance strategy, you will have to consider the following key elements:

Objectives of the Regulatory Program

Determining the objectives of the regulatory scheme first will sharpen the focus of your compliance and enforcement strategy. The objectives should be clear, concise, measurable, and internally consistent. Some sources for finding a statement of the objectives of the scheme are Part III of the Main Estimates, an annual report for the program, or an old program evaluation study.

You should know whether the program has more than one objective and if any of the objectives conflict. Other broader government objectives that have an impact on your regulatory program, (eg. competitiveness or regulatory reform) may influence how you make decisions and do business in your program.

Rules and Design of the Program

The next step is to make sure that you have a clear understanding of the fundamental rules and basic design of the regulatory system, as reflected in the enabling legislation or the proposed legislation. You might be able to find suitable text in existing documents such as backgrounders to the legislation, pamphlets, or annual reports.

Ask yourself the following questions:

What are the most important rules that people will have to comply with?

What methods are available under the program to promote compliance? (eg. educational programs, financial incentives, technological development)?

What legislative tools are available to enforce compliance? (eg. administrative orders, enforceable agreements)

What processes are used to determine if violations of the rules have occurred and which sanctions apply (e.g. courts, tribunals)?

The Roles and Functions of Key Authorities

It is particularly important to know who has discretionary decision- making authority for enforcement matters under the legislation. The compliance strategy that you develop should guide their activities and decisions.

You need to pin down exactly who can do what to whom. No surprises. All the officials who perform a function in the regulatory system should be identified, including enforcement officials such as inspectors and investigators, as

well as senior managers, Crown counsel, and the courts. Individual ministers and Cabinet should be included if they have powers prescribed under the enabling legislation (eg. decisions about licence conditions or suspensions).

Ask yourself the following questions:

Who has the power under the legislation to make decisions concerning enforcement responses (e.g. choosing how to respond to a violation)? What functions do they perform and what types of decision-making authority do they have under the legislation?

Who has the power under the legislation to exercise enforcement powers (e.g. conducting inspections, searches, seizures)? What functions do they perform and what types of decision-making authority do they have under the legislation?

Who has actual authority over enforcement responses (e.g. senior management or the Minister)? Where do they fit in and what do they do?

The Regulated Group

So far, you have set out the fundamentals of your regulatory system. Now it is time to take a closer look at the regulated community. The more you know about who they are and how they behave, the better job you will be able to do in designing effective monitoring, promotion and enforcement activities for your program.

Begin by identifying and describing the regulated interests and their activities. This should be done at several levels. If there are only a few members of the regulated group, each member can be identified individually. If there are many, try to break them down into categories. Factors to be considered for categorization include geographic location, market structure, size of firm, nature of ownership, whether the regulated group is an importer or domestic producer -- all factors which have compliance implications.

You should understand how the regulated group operates its business on a day-to-day basis. For instance, your information gathering may need to take into account established accounting systems.

Ask yourself the following questions:

What goods and services are affected?

What is the structure of the market for the goods or services? Is it highly concentrated or

dominated by a few big firms?

What percentage of the market for the product is domestically produced?

How many people or corporations are there in the regulated group?

Where are the members of the regulated group located?

What size of operation do the members of the regulated group have?

Are the members of the regulated group companies, individuals, or both?

If companies, which individuals must actually comply with the rules?

If companies, are they small or large, private or public?

Are they Canadian-owned or foreign?

Do they produce the product (i.e. goods or services) themselves, or import it?

What are the physical conditions under which the goods are produced or the service is provided?

What other provincial, federal or international laws does the regulated group needs to comply with?

Potential Allies

Now turn your attention to the other interests affected by the regulatory program. First identify the people who benefit from the program. You may find allies there or you may not. Then look within the regulated group itself. Some of the members of the regulated group may be potential allies. Don't overlook them.

Ask yourself the following questions:

Are the rules specifically designed to benefit identifiable interests?

Who are they and where are they located?

How strong is their individual and collective interest in securing compliance?

Are they organized? Do they have resources?

What is their comparative advantage in securing compliance? Have they been, or are they likely to be, effective as a force to secure compliance?

How can you strengthen the relationship with your potential allies or gain new allies?

Factors That Affect Compliance

You should now have a handle on the objectives of the program and what legislative

tools you have to work with. You should know something about the regulated group and the potential beneficiaries of the regulatory program.

Remember, the objective in designing a compliance strategy is to maximize the leverage of program activities on the factors that affect compliance. This means that you use your scarce resources to strengthen the naturally occurring pressures that work in favour of compliance and minimize those that work against it.

Even without a policy in place or an active enforcement program, some people will obey the law. So the mere existence of the requirements themselves will result in a base level of compliance.

There is a variety of factors that influence the ability and the willingness of people to comply with the law. These include:

- understanding and acceptance of the objectives and rules of the regulatory program
- enforceability of the rules
- capability of the regulated group to comply
- social and psychological factors
- economic considerations
- capability of the regulatory program to monitor, promote and enforce compliance

Many of these factors have nothing to do with the regulatory program itself, but most can be influenced by program activities carried out under a compliance strategy.

Pulling the Factors Together

Next, identify and assess the impact of the specific factors that can influence compliance and determine which are relevant. Remember, your objective is to maximize leverage in securing compliance. You do this by enhancing the natural incentives to comply and by minimizing the disincentives. Address each one, figuring out what you have working for you and what you have working against you.

The Compliance Profile

Now you can do a compliance profile. A compliance profile is simply a "map" that tells you who is obeying what.

To develop your compliance profile start with the rules. Most regulatory systems have lots of rules and the scope of activities that must be examined for compliance is very broad. Some rules may have virtually 100% compliance while others may have much lower rates.

Ask yourself: What levels of compliance are being attained for the various rules or groups of rules?

Next, differentiate by sub-categories of the regulated group (or by individuals if the group is very small). Ask yourself: To what extent is each sub-group complying with the various rules?

Now put it all together and "map out" your compliance profile. You may describe it in words, or represent it as a graph. It really doesn't matter. What is important is that you identify the problem areas.

With the compliance profile in mind, you can set your priorities for the program. To do this, you have to consider the consequences of violating the various rules. For instance, you may have low rates of compliance for several rules, but they may be relatively unimportant and not worthy of a great deal of your resources and attention. Your efforts might be better directed at more pivotal rules that actually enjoy somewhat higher rates of compliance. Remember, you can't possibly pursue everything and, in fact, it doesn't make sense to try. If you don't figure out your priorities, you will find yourself in serious trouble later on.

Ask yourself the following questions:

- ***What types of violations pose the greatest risk to the program's objectives?***
- ***Taking account of both the frequency and the consequences of contraventions as well as who the non-compliers are, what are the most important compliance problems?***

Meeting Enforcement Responsibilities

Before sitting down and distilling the information you have collected so far, you should be aware of some of the legal implications of what you are about to do. In a recent series of cases, courts have imposed a new legal reality on inspection and enforcement activities. The legal implications of these cases will affect the decisions you are about to make in designing a compliance strategy.

The courts have held governments responsible for the manner in which inspection and enforcement activities have been conducted in some situations where the beneficiaries of the programs suffered damage by careless enforcement. To identify what the government should have done in order to meet enforcement responsibilities, the courts have looked at accepted enforcement practices of similar regulatory programs in other jurisdictions. The

courts have also made it clear that lack of resources for inspection activities will not always be accepted as a legal excuse for an enforcement program with serious flaws.

What does this mean for the strategy exercise? You should work with your legal counsel and your most knowledgeable to help determine whether you need to be concerned about legal liability in relation to your regulatory program and, if so, which activities would meet the standard of care that might be imposed by the courts.

Here are some of the questions that you will be addressing with your legal advisors:

- ***Who is likely to be hurt if the program is carelessly enforced?***
- ***What is the nature and level of enforcement activity that would be needed to be put in place to meet a reasonable standard of care under the program?***
- ***Which inspection and enforcement activities, or related management practices, deviate significantly from the legal standard of care for that program?***

Whatever the outcome of these discussions, you should be looking to design a strategy that will be able to detect serious cases of non-compliance and deal with those cases in a decisive, timely and appropriate way.

Back to Table of Contents

Designing the Strategy

Orientation of the Program

Now you can turn your attention to the first step in developing the strategy - finding an appropriate balance between promotion and enforcement activities. Is the emphasis to be on activities which inform people about the law and encourage compliance, or will it be on detection of violations and enforcement? Should more resources be devoted to information activities and fewer to investigations? Should you put a hold on expanding the automated enforcement information systems and put the money toward producing videos for use in public schools? Should you cut back on the number of programmed inspections and mount a major effort to promote the establishment of self audit programs in regulated firms? Should you drop the TV advertising and target more high-profile prosecutions which are certain to get a lot of (free) media attention.

The balance you strike should be founded on your assessment of the factors affecting compliance, the compliance profile of your regulated group, and how best to influence them. Always keep in mind that your objective is to maximize leverage in securing compliance. Remember, as well, that the balance may change over time as the program matures, as new rules are introduced, or existing rules or industry circumstances change.

The choice of the program's orientation will have far-reaching effects. It can influence the internal management structure of the program, human resource requirements (numbers, skills, and expertise), other resource requirements (equipment, laboratory facilities, travel budgets, communication/education budgets, money for expert witnesses) information requirements for administration of the program, even the legislative tools to be employed.

Guiding Principles

Keeping in mind the orientation you selected to achieve compliance, set out the basic principles that will guide the compliance-related activities of the promotion. As you elaborate the principles, you should be thinking about how you will handle promotion, monitoring and enforcement activities so that these activities will be consistent with the principles.

Remember, you will be held accountable for administering the program in accordance with the principles that you identify as important for your program.

Identify and priorize which principles will guide your regulatory program.

Promotion Activities

At this point you should identify the types of program activities that can promote compliance with the rules, that is, increase the base level of compliance. Again, the focus should be on finding activities that will strengthen the factors operating in favour of compliance and mitigating those operating against.

How can you employ promotion activities to strengthen the incentives and minimize the disincentives to compliance? Well, a good place to start is by using information effectively.

Consider information activities, since acceptance of the regulatory program's objectives can affect the level of compliance. For example, special media campaigns can be developed to increase public attention and concern about problems that are addressed

through regulatory requirements (e.g. smoking, drinking and driving).

Providing basic information on regulatory requirements is an essential activity in any compliance program. Most people would agree that you can't expect somebody to obey the law if they don't know that it exists. The clarity and perceived fairness of rules are among the most important factors influencing compliance. Compliance strategies do not address and cannot correct problems with the rules. They can, however, do something to ensure that people are aware of the rules and they can, to some extent, compensate for a lack of clarity in the legislative requirements through information and education programs.

Communicating the program's policy on compliance can promote compliant behaviour. People need to know how the government will use the various tools available to it to achieve compliance with the law and what they can expect if they break the law. A properly-framed compliance policy, even if it emphasizes promotion of compliance over formal enforcement actions (as many do), will let people know that the government "means business".

A good regulatory program will have mechanisms to communicate with members of the regulated group, those who benefit from the regulatory regime, and, often, with the general public. In a good program, communication will be a two-way exercise: Information going out will ensure that people know something about the problems addressed by the law and the policy objective being served. They will be able to judge the merits of the law and the approach taken to deal with the problems.

Information coming in, however, may be even more important, helping to inform the decision-making process as well as ongoing administrative and enforcement activities. A comprehensive approach to public communication should have as its goal public involvement in the regulatory process, rather than just the production of pamphlets, press releases, videos, and speeches. Effective communication provides an information exchange when legislation is first being developed, giving the public advance notice of impending laws and allowing for input from a broad range of interests.

A note of caution. Public communication can be an incredibly powerful tool, providing explanations, interpretations, and elaborations of regulatory provisions, but it also has the potential to cause a lot of problems for a

regulatory program. It is essential that the public communication materials be carefully drafted and reviewed to avoid any conflicts or inconsistencies with formal legal requirements. This is equally the case for information made accessible to inspectors, regulated parties and the general public.

Rewarding compliant behaviour can also help achieve the objectives of the legislation. Rewards can take many forms, including recognition awards, public information campaigns, reduction of monitoring activities for good performers, or simply giving a member of the regulated group with a good record the benefit of the doubt when minor violations are discovered.

In addition, a program can offer financial incentives or support research, development and marketing of new technology, making compliance easier and less costly for people who are willing but, perhaps, unable to comply without assistance.

Monitoring Activities

A comprehensive compliance monitoring system to support a regulatory involves more than ensuring that the latest and greatest inspection and investigation powers are provided in the legislation. Every regulator is keenly aware of the limitations of regulatory surveillance as a tool to achieve compliance. In most areas of broad regulation, it is simply impossible for regulatory officials to be in all the right places at all the right times.

In this aspect of the strategy, you will design tracking activities. Look for leverage¢ wherever you can. For example, promotion of self-monitoring, third-party monitoring, or monitoring by other federal, provincial or municipal authorities can be a very cost-effective way to get more people paying more attention to the actions of the regulated group. With more people monitoring, more violations are more likely to be detected. If the likelihood of detection is increased, and an effective response from officials is assured, compliance should be enhanced.

The public, or committed elements of the public, can be a powerful ally in monitoring compliance with regulatory requirements. A well- designed regulatory regime must consider whether and how the public should be involved in matters such as triggering investigations and the conduct of prosecutions.

In some areas, something more than encouragement of monitoring by third-parties

may be necessary. One option is "whistle blower" laws which protect employees who provide information about offenses committed by their employers. Another option is to empower groups of people to trigger an official enquiry by government officials into suspected breaches of the regulatory scheme.

Audit and inspection programs should be designed to supplement and take maximum advantage of other compliance monitoring systems that may be established. By focusing programmed inspections on high risk areas or on members of a regulated group who have poor records of compliance, the effectiveness and efficiency of a regulatory program can be increased. Of course, this type of approach cannot be fully implemented unless the program has a comprehensive management information system which collects, stores, compiles, and provides access to the necessary data.

Ask yourself the following questions:

What is the most cost-effective way to obtain information on the general state of compliance with the rules?

Is self-monitoring a viable option? Can we rely on records retention requirements or should mandatory reporting be stipulated?

Is third-party monitoring or certification a viable option?

Would the threat of an audit be a more effective tool than regular inspections?

Are the inspection programs focused on the high priority problem areas?

Can we make any changes that will increase our monitoring "presence"?

Can we, and should we, encourage complaints and tips as a source of information on compliance? Would we be able to respond to them effectively?

Can we, and should we, provide some form of protection for "whistle-blowers"?

Do we have effective information systems to gather, compile, analyze, and distribute information on compliance?

Enforcement Activities

Enforcement activities, including prosecution, are an important component of most regulatory programs. Where a regulatory program is founded on a sufficiently compelling social purpose, the use of coercive methods to gain compliance will only be a marginal activity.

Over the long run, a regulatory regime that relies wholly on activities which promote compliance will get into trouble. People expect that regulatory authorities will monitor the activities of the regulated group and that the law will be enforced. Members of the regulated expect that authorities will not penalize those who obey the law by not taking action against those who violate it. If this does happen, you could find an increase in non-compliance across the board. Monitoring of compliance and the ability to invoke enforcement measures is necessary to ensure the long-term effectiveness of a regulatory regime and to ensure fairness in its administration.

There is a wide range of possible enforcement responses available to regulators, most of which must be expressly authorized in the governing legislation. Possible enforcement responses include:

- verbal or written warnings
- tickets
- administrative directives or orders
- increased regulatory burden (e.g. more stringent reporting requirements, more intensive inspections, cost recovery of additional inspections)
- administratively imposed monetary penalties
- negotiated solutions to non-compliance enforceable by various methods (eg. performance bonds, consent orders, suspended penalties)
- adverse publicity
- licensing sanctions (eg. increased restrictions, short-term renewals, suspension)
- contract listing (loss of right to government contracts)
- other civil remedies (injunctions, more punitive fines, restitution)
- criminal prosecution (which may also result in a wide array of possible remedial orders)

At this point in the process, you should discuss the formal **information gathering mechanisms** provided under the legislation (e.g. investigation powers), review the various types of enforcement responses available under the program, and generally identify the factors that will influence the choice of responses. Again, ask yourself, how can you employ enforcement activities to strengthen the incentives and minimize the disincentives to compliance? Remember, the very same factors which influence voluntary compliance under a regulatory program are also helpful in identifying pressure points for the application

of effective sanctions.

This is the point, as well, that you need to outline precisely when and how each type of enforcement response is to be used. Be aware that this exercise may result in adjustments to the strategy that you have developed so far.

Make sure that the team that actually develops detailed enforcement responses includes a large number of experienced enforcement officers. Why? Because experienced enforcement personnel will be essential to provide detail and to carry out the subsequent "reality check" of the strategy.

If field staff are involved in the process right from the start, you should not get many surprises when this detail is discussed. Of course, you will still have to cross-check the details of the strategy against your existing organization, systems, procedures, and resources, and against the attitudes and past practices of your enforcement personnel.

Back to Table of Contents

Criminal sanctions alone don't always do the job.

To enforce standards, Canada has historically used a criminal law model. This model sets out rules of acceptable and prohibited behaviour with criminal penalties for the prohibited behaviour. The system is based on the theory that people who might otherwise disobey the law will comply with the law to avoid the stigma of criminal proceedings. But the criminal law system was really designed to deal with more serious societal crimes, such as murder and theft, and not necessarily with such regulatory offenses as failure to provide proper protective equipment at a work site or not complying with building standards. Enforcement officers often hesitate to prosecute people for regulatory offences. Using tougher sanctions often alienates the very people whose cooperation the government needs to achieve its regulatory objectives. Courts, too, are beginning to distinguish more emphatically between "criminal" offences and "regulatory" offences and are looking to governments to treat regulatory offenses differently.

Budgets are shrinking.

Shrinking enforcement budgets are forcing regulating departments to consider compliance activities outside of frequent inspections or criminal proceedings. Departments are being forced to choose strategies that cost less and, at the same time, result in greater compliance. They do this by considering the underlying

causes of violations and finding ways to make complying with the law easier.

The threat of law suits.

Recently, the government has become increasingly exposed to civil liability for damages to third parties caused by inadequate enforcement. This is particularly true in situations where the safety and health of the public are at stake. Already substantial damages have been awarded against the Crown for losses suffered because regulators failed to take effective action to secure compliance. When the federal government establishes regulatory requirements, it usually has a legal obligation to mount a reasonably effective program to secure compliance with the requirements.

The Canadian Charter of Rights and Freedoms.

More and more, governments and public agencies are subject to monitoring by the courts, whose remedial powers have been broadened by the Charter. Unless an enforcement policy is rationally and consistently applied, the government may face challenges under the Charter based on arbitrariness, injustice or inequity.

Back to Table of Contents

Understanding and Accepting the Objectives and Rules

The ability and willingness of people to follow the rules can be significantly influenced by their acceptance of the underlying policy objectives. If they believe that the law is serving a valid purpose, they are more likely to comply. Understanding and accepting the rules is also critical. People can't comply with rules if they don't know about them. People can't comply with rules if they can't understand them. People won't willingly comply with rules if they think they are unfair.

An important element of any compliance strategy, therefore, is the reinforcement of the social purpose which underlying the regulatory scheme.

Understanding and accepting the regulatory processes particularly decision-making and adjudication processes, can have an impact as well. If the procedural requirements to achieve compliance (e.g. filing requirements, applications) are not known, or are very complex, people will have trouble.

Finally, the relationship with the regulatory authorities can be an important factor. If there is a sense of partnership, or at the very least, a

sense of trust, compliance will be facilitated. If members of the regulated group don't think they are being treated fairly, they will be less likely to comply with the rules.

Enforceability of the Rules

Just because you have established a regulatory requirement in law does not mean that it is enforceable. Requirements may not actually create (or connect with) an offence. They may specify a standard of conduct or attributes that are too vague. They may be so convoluted as to make it virtually impossible for anyone, including judges, to determine whether the law has been obeyed.

Where the law is unclear, you can expect compliance problems. You may have difficulty gathering sufficient evidence to prove a violation, or if you do have the evidence, you may still have problems convincing a judge that the evidence supports the conclusion that a violation has occurred. Even if the judge believes that a violation has occurred, a severe sanction is unlikely for "technical violations" or for violations of rules that are inherently unclear.

Your compliance strategy can recognize and, to some extent, compensate for problems in the enforceability of the rules. For instance, the strategy may place greater reliance on promotion and advisory activities. There is a limit, however. A compliance strategy cannot compensate for unenforceable rules if successful prosecution is a key element for securing compliance.

Capability of the Regulated Group to Comply

Sometimes, members of a regulated group simply may not be able comply with the law, whether or not they want to. If, for instance, regulatory requirements specify standards that cannot be met through any available technology (i.e. technology forcing requirements), non-compliance by the entire regulated group is a sure bet. This is really a problem with the rules, but the compliance strategy will have to deal with it. In other cases, the standards may be achievable, but certain firms or individuals may not be able to comply because they lack resources, skills, expertise, or information. This situation may or may not indicate that there is a problem with the rules but, again, it must be addressed in the compliance strategy.

The most common response of regulators to both situations is to adopt a (usually unwritten) compliance strategy that relies on discretion in enforcement (including turning a blind-eye to violations of the law). In some cases, more

formal extra-legal programs may be established which allow firms to achieve compliance in accordance with a pre- determined schedule. While such flexibility may be admirable, this really amounts to officials modifying legislative requirements established by Parliament or by Cabinet. Compliance strategies must be built on a clear-headed assessment of the extent to which compliance is possible, but problems with the regulatory requirements should be fixed in the statutes and the regulations.

Social and Psychological Factors

Take a few minutes to walk out from the trees and look at the forest. What is the social environment that the program is operating in? Compliance rates can be influenced by such things as changing mores, demographic shifts, or swings in the political climate.

Ask yourself the following questions:

How do people feel about the problems addressed by the regulatory program? Does anybody care?

What is the media saying about the problems?

What are the politicians saying about the problems?

Are there any societal changes that could affect the severity of the problems or the rates of compliance with the regulatory requirements?

Is anybody else tackling the problems in ways other than by regulations?

Are there other regulatory requirements (i.e. mandatory rules) that could affect compliance (e.g. provincial or local regulations, foreign regulations)?

Are there other non-regulatory requirements (e.g. domestic or international standards, non binding guidelines) that could affect compliance?

Psychological factors can also have a significant influence on the willingness of people to follow rules. Among these factors would be:

- culture and values of the community (e.g. good citizenship)
- culture and values of the regulated group (e.g. owners, managers, and employees)
- personal views of the regulated group about
- whether their activities actually cause a problem
- the severity of any possible non-monetary sanctions, including a prison term
- the risk of detection
- the likelihood of a swift and sure response to non-compliance
- the likelihood and severity of non-monetary sanctions imposed by the regulated group itself (e.g. disciplinary action by managers or owners)
- willingness to tolerate different levels of risk
- desire for favourable image in the community (and media)
- peer or public pressure

Economic Considerations

How might the general economic situation influence compliance? Ask yourself:

Is the economy booming, or in a slump?

Is unemployment high or low?

Are profits high or low for products used in or produced by the regulated group? Are things likely to get better or worse?

The following economic considerations can have a significant influence on the willingness of people to follow rules:

- effect of compliance on competitive position of the regulated group (influenced by market structure)
- effect of compliance on competitive position of small business as against bigger business
- effect of compliance on overhead or incremental production costs
- personal views of the regulated group about the severity of any monetary sanctions that might be imposed under the regulatory regime when compared with the potential gains from non-compliance
- the personal views of the regulated group about the likelihood and severity of monetary sanctions imposed by the regulated group itself (e.g. disciplinary action by managers or owners)
- potential impact of legal liability that could be triggered by non- compliant behaviour

When assessing the social and economic

aspects, place the primary emphasis on the communities affected by the regulatory programs. Knowledge about which members of the regulated group are operating under significant business risks can be an important factor in targeting inspection activity.

[Next] [Previous] [Table of Contents]

Français

Contents:

- Privy Council Office
- Welcome to RAOIC
- Who We Are
- World of Regulations
- Publications
- Related Sites

A Strategic Approach to

Developing Compliance Policies

1992

Part II:

The Process, Step by Step

Step 1 - Start with a Plan

Developing a compliance strategy will require substantial staff time, travel, printing, and expense. Good project planning can help keep these costs under control and can help ensure that the work progresses in an orderly and expeditious fashion.

A good plan will guide you through the project from beginning to end. It will let senior management know where they fit in and how much time they will have to do their part. It will let the Department of Justice and other departments know when they will be involved. It will help explain to program personnel what is going on and where they fit in. It will allow managers to plan for the time and resources that will be needed to prepare the compliance strategy.

The most common method for developing policies in government-- senior management prepares a draft strategy and then communicates it to the rest of the program--is not the best approach for developing compliance strategies. Instead, the best approach is probably one that relies predominantly on the skills and practical enforcement experience of line personnel, with senior management input at critical points. For instance, early involvement by senior management is particularly important, especially in determining the general orientation and the guiding of principles of the strategy.

Remember that a compliance policy guides the everyday decisions of program managers and enforcement officials. It has to be grounded in reality and must reflect a good understanding of practical enforcement experience. It also has to contain principles that enforcement officials such as field inspectors actually agree with. If these officials do not believe in the policy, if it does not coincide with the common wisdom in

the program about how best to achieve compliance, it will not work. Not only should line managers and field personnel should be fully involved in the preparation of the strategy, they must take ownership of it.

If you develop a strategy that requires officials to deal with members of the regulated group in a way that is inconsistent with the officials' perceptions, or if you focus on problems that your official do not believe are important, you will either have a misaligned strategy or a requirement for major cultural change among managers and enforcement officials.

One danger in developing a compliance strategy is that the policy principles developed by the project team may not be acceptable to senior management. However, senior management may, in fact, be in a better position to gauge whether the approach is likely to gain the minister's approval, or is consistent with other policy positions within the department or across the government. The project plan prepared for the development of a compliance strategy must build in points for periodic senior management review, and the very first thing that should be reviewed and approved is the work schedule itself.

Once you have decided on an approach, project planning for development of a compliance strategy should be relatively simple. The first step is to identify the tasks have to be performed during the project and the sequence in which they should occur. Key milestones for the project should be specified (e.g. strategy discussions, drafting the strategy, strategy approval) and deadlines set for them. The plan should provide for senior management review of the draft materials at regular intervals, distribution and review of drafts by the field, legal review by Department of Justice advisors, professional editing, and translation.

Back to Table of Contents

Step 2 - Set up the Project Team

Getting the right people for a compliance strategy project team is critical to the success or failure of the work. Based on the experience gained through developing compliance policies, the following make-up is recommended:

A **team leader** who has sufficient experience and stature in the department to warrant the respect of the other team members but who will not attempt to dominate the discussions or impose personal views on the team. The team leader guides and facilitates the development of the strategy, dictating content only when

necessary to break logjams or bring the text into conformity with senior management or Department of Justice requirements. The team leader should have clear instructions from, enjoy the confidence of, and have ready access to senior management.

A **head writer/editor** whose job is to record the results of the strategy development process and to produce the policy document from that record. This position is far more important than that of a recording secretary -- the head writer should be a person who could have participated in developing the content of the strategy, but who has the primary responsibility for writing and editing instead. The person should have good communication skills.

A selection of **headquarters staff** who have working experience with compliance/enforcement activities. Individuals with a policy and legislative development background are good candidates, but people with experience in other areas such as education or information, laboratory services, technical support services, should also be considered. If possible, the headquarters representatives should have some field experience or at least some experience working with field personnel on enforcement matters.

Strong representation from the field is critical to the success of the project team. If possible, one representative from each region should be assigned so that any regional differences in compliance/enforcement activities will be accommodated. The field staff will be relied on to ensure that the strategy is grounded in reality. The primary qualification, therefore, is hands-on experience with inspection and where appropriate, investigation activities.

Experienced enforcement officers will be invaluable when the project team selects the criteria for the enforcement tools and determines which enforcement tools will work best in achieving compliance in the shortest time possible with no recurrence of violation. Enforcement officers, especially those in the field, are closest to the action. To them achieving compliance and enforcing the law are not theoretical exercises. They do it every day.

A **lawyer** from the department's Legal Services Unit should be assigned to the team to provide legal advice and act as a link between the team, the Legal Services Unit, and Justice headquarters. The lawyer will provide critical advice on minimum enforcement standards which the courts may require in some areas of regulation.

Back to Table of Contents

Step 3 - Work Towards The Strategy

As a first step, the team should review existing documents such as the legislation, operational plans, program manuals or other documents that will provide the guiding principles of the strategy, the list of responsible authorities from the Minister on down, a description of available promotional tools.

Then, work through the elements of the strategy as set out in this guide. Be careful not to let the exercise slip into a search for a set of words that the team members can all agree on, and don't hold out for perfection. Deal with the ideas and the substance of the strategy, and less with the manner of expression.

Back to Table of Contents

Step 4 - Reality Check

Once you have a draft outlining the strategy, conduct a reality check by reviewing your existing organization, systems, procedures and resources against each element of the strategy. Is there a good match? Do you have what it will take to make the strategy work? What more will be required? Can you get it, and in time? Will it meet minimum enforcement standards?

As part of your reality check, be sure to share your strategy ideas with program officials and enforcement officers who were not part of the strategy team. In an appropriate case, as well, you might want to consult on an informal basis with members of the regulated group through consultative committees or technical advisory groups.

Ask yourself the following questions: ***Does the program have this function now?***

Is it being used to the extent required by the strategy?

How much more will it cost to carry out this function?

Can the existing staff handle any increase in compliance-related activities?

Does the program have the right kind of people in sufficient numbers to carry out the functions? Are they in the right places? Can existing staff be trained and are they sufficiently adaptable to handle a changing role?

Is the organization structure of the program appropriate to manage and deliver the functions required by the strategy?

Are the financial, administrative and informatics support systems of the program sufficient for the new strategy?

Be honest and be flexible. Perfection is an unrealistic goal. Although it might be ideal to have all enforcement personnel fully trained, it might be more realistic and almost as effective to establish a unit of experienced specialist investigators who could handle the most serious cases. Massive public advertising campaigns might be a wonderful way to promote compliance, but are likely to be beyond the reach of most regulatory programs. Sophisticated, portable equipment for on-site analysis of samples might significantly increase the efficiency of inspection activities, but the greater need might be for a computer system to track the record of compliance for a regulated group on a regional and national basis.

The greater the shift in approach implied by the draft compliance strategy, the more critical the need for a thorough reality check. Don't try to duck the tough questions. If, for example, a new orientation will take more people or money to implement than is currently assigned to the regulatory program, you have a problem. Adjust your strategy or find new resources.

Make sure that you consider minimum enforcement responsibilities as part of your reality check. Being unrealistic here can have very serious legal consequences. You have an obligation to alert senior management to any problems associated with meeting your responsibilities for effective enforcement.

Back to Table of Contents

Step 5 - Revisit and Revise

Once you have completed your reality check, you should adjust the strategy as required. Modify each element that isn't workable or achievable in the real world. But remember, if you adjust one area of activity, you may have to compensate by modifying others as well. For instance, if the total resources required to carry out the strategy are simply beyond reach, you will have to cut down everywhere. Furthermore, the cuts won't likely be evenly spread. Some functions, such as enforcement activities, are inherently costly and must be maintained at a minimum level to ensure viability and credibility of the program as a whole. This means that other functions such as promotion and monitoring might have to be cut proportionately more even in cases where the strategy calls for primary reliance on promotion techniques.

Finding a workable compliance strategy will be an iterative process. You may have to repeat this loop several times before you have a strategy that is ready for final approval.

Back to Table of Contents

Step 6 - Get Policy Approval

Before you can implement the strategy, you must get final approval. The strategy that is submitted to senior management for approval should contain the summary of the groundwork done by the strategy team, with enough background material to explain how and why the team arrived its recommendations.

Back to Table of Contents

Step 7 - Implement the Policy

Obviously, a department's work does not end when it has received policy approval. The policy must be implemented.

Developing and implementing a compliance strategy are simply two phases of a single, continuous process. Perhaps the most important thing to remember is that the approach taken in developing the strategy will significantly influence the success in implementing any changes that may be required. Some changes in a regulatory program are almost inevitable after a compliance strategy has been developed because better, more effective, more efficient, legally sound ways of doing things will probably have been identified.

Draft the Policy Document

Prepare a Detailed Implementation Plan

A Note About Human Dynamics

Private Sector Review

Back to Table of Contents

Step 8 - Evaluate Regularly

Compliance policies are never written in stone. Their underlying strategies should be evaluated regularly for effectiveness and may have to be fine tuned from time to time due to intervening factors: new legislation, a major regulatory review, budget cut backs, new enforcement priorities, unanticipated difficulty in dealing with significant non-compliers, and public reaction to existing practices.

One federal department routinely discusses and reviews its compliance and enforcement practices at an annual industry association meeting. It is not uncommon for some of the best suggestions for improving compliance and

enforcement practices to come from within a regulated group.

While there is much yet to be learned about how to evaluate the effectiveness of a compliance and enforcement program, you should start by asking the following are questions:

Are the compliance rates going up or down? Are there any trends within the regulated group that should be taken into account?

What progress has been made in making known offenders comply?

How timely has the follow through on cases been? Have the enforcement responses been appropriate to the cases?

Have the number and quality of inspections been adequate to give the impression that there is a credible likelihood of detection?

Would the treat of an audit be a stronger enforcement tool?

What are the results of impact studies of the regulatory program?

Have there been any complaints or actions against the department for careless enforcement?

Back to Table of Contents

Some Final Advice

Rule #1: Don't make promises you can't keep.

It's better not to have a compliance policy at all than to have one that can't possibly work. If a delivery program cannot be designed to implement the policy then, sooner or later, the policy, the department, and perhaps the minister could be discredited. If the program area is important enough, the Government as a whole could be pressured for failing to meet expectations.

Rule #2: Don't make "never-to-be-broken" rules.

Try not to be rigid in your thinking about how things should be done. Above all, don't expect to find the perfect match between the strategy and the program design in the first attempt. To successfully design a delivery program, you have to go through an iterative process of adjusting the compliance in view of the resources and the organization and administrative infrastructure available.

It is likely that you will not achieve complete implementation through your initial plan,

particularly where the program adjustments will be significant. Past shows that implementation is achieved through successive approximations of the desired outcome.

Rule #3: Be realistic.

To get, and keep, the commitment you will have to make trade-offs between the ideal strategy and the constraints imposed by the available resources and delivery system. If you can't get a satisfactory commitment, you should consider either modifying the compliance strategy or changing the expectations for compliance.

For example, if your program does not have sufficient enforcement resources across the country it may be necessary to rely more on promotion activities such as information programs and self-audits than on inspections and investigations in the early stages of implementation. This reliance on a "softer" strategy might extend the timeframe required to gain the desired level of compliance with the legislation. As more trained enforcement personnel become available and the necessary support systems are established, the program could shift to your optimal strategy which would place comparatively greater emphasis on enforcement activities.

At this stage it is not critical that all of these programming concerns are in balance with the chosen strategy. What is important is that there is commitment to make the balance as implementation proceeds. Usually this means finding resources and adapting organization structures and the support infrastructure of the department. This commitment must come from senior departmental management, central agencies, and the political level.

Back to Table of Contents

Big Change, Small Change

It is one thing to prepare a compliance strategy and obtain approval for it at the senior management and political levels. It is quite another to see it fully and successfully implemented, particularly if the strategy implies significant changes in programs. The approach you take in implementing the strategy should be determined largely by the degree of change and the way in which the strategy was developed.

Scenario 1

Your program is operating well with reasonably up-to-date legislation, an adequate resource

base, and a mix of enforcement and promotion activities that seem to bring acceptable levels of compliance. There are no indications of inequitable treatment. Senior management decides that enlightened public administration and the continuing pursuit of excellence calls for the establishment of a compliance policy. The policy isn't supposed to change anything; it is simply intended to reflect current operating practice. You gather a small group of headquarters officers, prepare a draft policy, shop it around to field staff, and submit it to senior management for review and approval. What do you do once it is approved with the usual minor adjustments?

In this case, implementation of the compliance policy is a simple matter. You distribute copies internally and externally, hold briefing sessions for staff, ensure that it is covered in training programs for new employees. send a copy to your favourite Department of Justice lawyers. No big deal.

Scenario 2

Your program is in serious trouble or is headed that way. It's amazing that it hasn't hit the front page of The *Globe and Mail*. You live in fear that your minister will be put on the spot in Question Period.

You're out of date. Your legislation hasn't been changed significantly in 20 years and the Department of Justice tells you that your investigatory powers probably wouldn't survive a Charter challenge. Your offenses are so vaguely worded that even you don't really know what they mean and the only penalties available could be paid out of petty cash,

Your hands are tied. The number of "customers" you are supposed to be looking after has mushroomed by 150% over the last three years, but successive rounds of hiring restraints and budget cuts have reduced your resource base by 75%. The latest cutbacks ordered by Treasury Board have reduced your PY complement by a further 22%. You aren't sure you are going to make this work in the next fiscal year. Unless something changes, you won't be able to meet your statutory obligations in relation to the program.

You're flying blind. Due to the budget cuts over the last three years, you weren't able to install the automated case file management system that you paid a consultant $75,000 to design five years ago. You've probably got over 200 different legal requirements in your Act and Regulations and you have no idea what the level of compliance is for any of them. You

haven't been sued yet, but you know that the enforcement approaches of the field staff differ widely from region to region. You tried to gather the information manually, but the field staff said that they were too busy.

You decide that the only choices are to find a job in the private sector or to find a new way of delivering the program. Senior management decides that enlightened public administration and the continuing pursuit of excellence calls for the establishment of a compliance policy. The policy is supposed to lay out a new approach - one that will work.

You prepare a project plan, consult experts throughout the Department, enlist the aid of the Department of Justice Regulatory Compliance Project, assemble a small group of headquarters and regional staff, carefully review how you do business now, and reach a consensus on how you would do it in the future. You capture the essence of the new program strategy in a draft compliance policy, consult widely and frequently with field staff, and provide it to senior management for review and approval. It is approved with the usual minor adjustments. Now what?

In this case, implementation of the compliance strategy is a major undertaking -- a multi-year affair. You're going to have to look at everything: basic organization and staffing levels, budgets, accommodation, job descriptions, computerized information systems, laboratory services, forms design, public communications materials, training programs, recruitment strategies, and security arrangements.

It's going to be hell. Stress. Late nights, weekend work, no vacations. But if you pull this off, it could be good for your career.

Most likely, your situation will be somewhere between these two extremes.

Back to Table of Contents

Information -- the Key to Effective Regulation

Every regulatory regime should have effective administrative systems for operational planning, ongoing management, and a periodic review of compliance-related activities. Planning allows the program to monitor changing conditions, identify priorities, modify the compliance strategy (if required), and assign resources for maximum efficiency and effectiveness. Ongoing management is

necessary to keep things on track and allow for adjustment if circumstances change. A periodic review will assess how well program management and operational staff have done, and determine appropriate adjustments for all aspects of the program, including the legislation.

The key to all these functions is a good system which provides the required information to management and operational staff. The hardware aspects of the management information system are far less important than the question of what information is needed to do the job properly. Information requirements may be significantly influenced by the overall strategy adopted by the program, and by the detailed requirements of the compliance policy.

For instance, a program of planned audit and inspection activities cannot be sensibly developed by management without accurate information on the most critical problems or types of violations. If the compliance policy stipulates that the compliance history of a regulated group member is relevant in determining the appropriate response to a violation of the law, field staff cannot possibly make fair and consistent decisions unless they have this information available - preferably on a national basis where companies deal in more than one province or region.

Management will have no idea if the legislation is being administered and enforced in accordance with the compliance policy unless they can obtain information about the violations discovered and the action that was taken.

Back to Table of Contents

Draft the Policy Document

As part of implementing the policy, you will prepare a compliance policy document. It will be a public document designed to promote a uniform understanding between regulators and regulated groups about what constitutes a timely and appropriate response to non-compliance. Because it will be used by a wide variety of people, it should be easy to read and understand.

The policy document serves several purposes:

- public education about the regulatory program
- deterrence against non-compliant behaviour
- guidance for enforcement officials in selecting enforcement actions
- an accountability framework for senior officials in assessing enforcement responses
- a tool for the strategic management of scarce resources

The policy document is largely derived from the compliance strategy. It should incorporate a description of the following elements:

- basic rules and processes;
- roles and functions of key authorities;
- orientation of the program;
- guiding principles;
- compliance monitoring activities;
- compliance promotion activities; and
- factors used to determine the choice of enforcement responses

Back to Table of Contents

Prepare a Detailed Implementation Plan

Implementation should begin with a plan that reflects the nature of the compliance policy and the extent of change that it will demand.

The easy part of implementing a compliance policy is determining which aspects of the program will have to be modified. Most of this work will have been done when the draft strategy was reality-checked. The hard part is figuring out how to achieve the changes and make sure that they work as intended.

If the policy is simply a formal description of what is already happening, notice to clients and staff may be all that is required. The policy will not necessitate changes in the program delivery systems or the skills and attitudes of its staff. If the compliance policy deals with new or significantly amended legislation, implementing it will be largely equivalent to implementing the legislation itself. If the compliance policy entails a fundamental change in the operating style and philosophy of an existing program, you are facing an entirely different situation. This is an exercise in serious change and change can be a tricky business. You are facing a substantive change in the orientation of the program, equivalent to a change in corporate culture. A more sophisticated implementation approach will almost certainly be required. The strategy must

be put into effect through a concerted implementation plan that addresses both the infrastructure and the human dynamics of the program.

Historically, most compliance policy implementation exercises in government have been directed solely at changes in the infrastructure or "mechanics" of programs. Departments are quite skilled at making changes in infrastructure. These are logical and rational changes to the way in which business must be conducted. Changes might include:

Organization

The organization might have to be modified to support the new thrust on compliance policy. This could mean decentralization of positions, delayering of management levels or concentration of several functions into new positions;

Roles and responsibilities

Any change in organization will result in a need to redefine roles and responsibilities of managers and staff. Even without organizational change there will probably be a need to review roles and responsibilities. For example, along with decentralization might go delegation of authority, or a new compliance policy might give staff at the delivery point a change in emphasis in their role-perhaps from being enforcement oriented to an orientation of promotion;

Management and information systems

Management and information systems will also likely be affected by a change in compliance policy. There may be a need for new or revised management reports to monitor the impact of the new program. Along with this might be the need to set up new management mechanisms such as meetings or conferences to ensure that managers are performing as needed. In most government departments today, changes such as this will necessitate changes to information systems;

Administrative processes

Changes in administrative processes such as data collection forms, processes, procedures and regulations may also have to be updated. A change in a compliance policy might generate changes in manuals or working tools available to employees.

Many of these mechanical changes will bring with them needed changes in employees, their understanding of their role or their skills. For example, recruitment, communications and

training will be affected.

Recruitment

The new policy might require new skills or employee attributes which cannot be effectively transferred to current staff. For example, staff may be expected to have strong negotiating skills or be more flexible than was previously needed. In this case it will be necessary to identify the new skills and attributes and then use appropriate selection techniques to recruit new staff.

Communications

All new policies should involve communication to clients and employees. At a minimum this would be issuance of the policy in a form that can be understood by the target audience. From an employee perspective, communications might be more detailed through information sessions, focus groups or special communication through the line management structure.

Training

Changes in process, procedure, or regulations will require that employees be trained to acquire the new skill. This can be straightforward on-the-job training or in-depth training conducted by training professionals. The scope of the training must be appropriate to the changes and the needs of the employees.

Back to Table of Contents

A Note About Human Dynamics

Departments generally have good success with the infrastructure aspects of implementation, but have had more trouble dealing with the human dynamics of the programs¥those factors which influence how program personnel think and behave. As a result, this is the point at which most implementation activities cut off. Where there are minor or moderate changes, the cut-off is often appropriate. But, where there are major changes to program activities, the cut-off is too soon. This "blind spot", the human factor, is not unique to compliance policy implementation; it is a source of difficulty in a wide range of implementation efforts in both the private and the public sector.

Dealing with the human dynamics of change means that the attitudes and expertise of program staff must be taken into account.

For instance, your policy may take a •hard-line¢ enforcement stance. Your enforcement officers have been told for years to

educate, cajole, persuade and assist violators¥not to use any of enforcement powers provided to them under the enabling statute. They believe this is the right way to do business. They are convinced that prosecuting is expensive, risky, and a waste of time in most cases. Unless you do something more than give them a document and hold a perfunctory briefing session, they will have a hard time believing in the department's desire for a new orientation or in the requirement to effectively enforce the law. Even members of the team that developed the policy may have secret and hidden misgivings about the sincerity of the approach unless the right signals are sent.

If the policy represents major cultural changes in the program and you have not yet achieved this change through development of the compliance strategy, there will be difficulties. Program personnel are not going to change their stripes overnight simply because management has approved a compliance strategy.

Your implementation plan should lay out how you will deal with any resistance or disbelief. Extensive consultation with and feedback to employees will help, but this will likely not be enough. You must also plan for a serious training program. Make sure the training sessions involve plenty of role-playing and reaction to scenarios so that officials can try out the new behaviour.

If there are employees who do not fully accept the policy, the fact that many colleagues are already "on board" may help you overcome their resistance. Securing the cooperation of opinion leaders at the outset is very important.

Obviously, the length of time necessary for implementation will depend upon how much you have to do. With minor changes, it could easily take six months to a year. For major changes, you had better count on three to five years or more. Don't skimp on the time. If you don't do it right the first time, you will probably just have to do it again, and again, and again.

Even if no changes are anticipated, every employee has his or her own interpretation of what achieving compliance means and what the desirable tools for securing compliance are. The detailed plan still requires consultation with enforcement and technical staff and with those people who are responsible for promotion of compliance if they are separate from the other two groups. The implementation plan will therefore require time devoted specifically to consultation and then feedback to employees, and then consultation, or at least

communication, with the regulated group and the general public.

In the case of a new orientation or enactment of new legislation, the development of the implementation plan will likely require more time. Regular and frequent communication to employees at headquarters and in regional offices about what is happening is essential or employees will believe that they are shut out of a process that will decide their professional future. You won't be able to implement the compliance strategy successfully. While tight scheduling may be imposed by senior management or by the coming into force of a new statute on a specific date, try to resist the temptation to hurry things along, so that employees feel too pressured, or resentful that there is no time for them to communicate their views, or no training available or information sessions planned to tell them their role and where they fit into the process.

Back to Table of Contents

Private Sector Review

General acceptance of a compliance policy by the private sector is essential if it is to be effective. If the policy is not accepted as legitimate by the people who must comply with it and the people who benefit from it, the credibility of the entire regulatory scheme may be in jeopardy. Certainly, if the policy incorporates significant changes or policies that have never been set down in writing or publicly communicated, private sector exposure is essential.

Private sector review of the compliance policy is a delicate matter. The policy requires public exposure and can benefit from public input. Private sector review is not, however, always a process of negotiation.

The target public who is to be consulted must understand the nature of exercise. The first step, however, is to make sure you understand it yourself! What are the limits? How will you explain them?

Consultation, or the lack of it, can also have important legal consequences later on. The courts are very reluctant to impose sanctions on regulatory offenders who have been "surprised" by a sudden or major policy change.

In the long-run, nothing will be more destructive to the effectiveness of federal regulatory programs, or more costly to the government, than legal or moral challenges

based on a perception that authorities are securing compliance through improper means or are not treating all citizens.

[Policy Guides Index] [Previous] [Table of Contents]

Français

Contenu:

- Bureau du Conseil privé
- Bienvenue au SRDC
- Qui nous sommes
- Le monde de la réglementation
- Publications
- Sites connexes

Démarche stratégique pour l'élaboration des politiques sur l'observation de la réglementation

Avant-propos

Première partie

Pourquoi des politiques sur l'observation de la réglementation?

Observation de la réglementation : quelle est la différence entre la stratégie et la politique?

Le secret de la stratégie : accroître au maximum l'effet de levier

Penser avant de dépenser

Objectifs du Programme réglementaire

Règles et conception du programme

Rôles et fonctions des principaux responsables

Le groupe réglementé

Alliés potentiels

Facteurs ayant une incidence sur l'observation de la réglementation

Synthèse des facteurs

Profil de l'observation de la réglementation

Faire faire face aux responsabilités d'application de la réglementation

Conception de la stratégie

Orientation du Programme

Principes directeurs

Activités de promotion

Activités de surveillance

Activités d'application de la réglementation

Seconde partie

Le processus, étape par étape

Étape 1 -- Mise au point d'un plan

Étape 2 -- Création de l'équipe du projet

Étape 3 -- Élaboration de la stratégie

Étape 4 -- Vérification dans la réalité

Étape 5 -- Remaniement et révision

Étape 6 -- Approbation de la politique

Étape 7 -- Mise en oeuvre de la politique

Étape 8 -- Évaluation à intervalles réguliers

Pour terminer

[Prochaine] [Indexe de guides des politiques]

English

Contenu:

- Bureau du Conseil privé
- Bienvenue au SRDC
- Qui nous sommes
- Le monde de la réglementation
- Publications
- Sites connexes

Démarche stratégique pour l'élaboration des politiques sur l'observation de la réglementation

Avant-propos

Le présent guide doit son existence à l'effort collectif de nombreuses personnes. Il est le fruit des connaissances acquises de plusieurs sources.

Le Programme sur l'efficacité réglementaire, une initiative interministérielle dirigée par le ministère de la Justice, fit appel à M. Eric Milligan, de Milligan and Company Inc., pour mettre au point la première ébauche de ce guide et pour fournir des services consultatifs au fur et à mesure de son perfectionnement dans le cadre des consultations qui se dérouleront.

Dans la mise au point de cette première ébauche, M. Milligan a été secondé par M. Bud Taylor, du Phillips Group of Companies Inc. L'apport de M. Taylor a porté sur la dynamique du changement dans les grands organismes; il s'agit d'un élément essentiel pour tout guide qui veut influencer les réalités opérationnelles. Mme Nadine Levin a été détachée par le Bureau d'application des règlements d'Environnement Canada pour travailler à la première ébauche du guide avec M. Milligan.

Les responsables du Programme sur l'efficacité réglementaire ont révisé la première ébauche du guide après consultations avec des groupes-cibles composés de responsables de l'application de plus d'une douzaine de programmes réglementaires fédéraux et provinciaux. La version finale est le fruit du travail de Mme Danièle Tremblay-Lamer, Mme Suzanne Krongold et M. Lyle Fairbairn, c.r.

Pour l'essentiel, la matière première de ce guide est le résultat de l'expérience acquise à la faveur d'une collaboration avec des ministères et des agents régionaux; il s'inspire de plus d'études réalisées dans le cadre du projet qui a précédé le Programme sur l'efficacité réglementaire (soit le Projet d'observation des lois fédérales de 1982-1986) dans les secteurs de l'exploitation minière, des pâtes et papiers, de la salaison et

de la transformation des viandes, de la production d'uranium et de la radiographie.

Nous avons beaucoup appris sur l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques sur l'observation de la réglementation grâce à l'expérience de ministères comme Environnement Canada (Loi sur la protection de l'environnement), Travail Canada (parties 3 et 4 du Code du travail), Revenu Canada (mise en oeuvre de la TPS), Consommation et Affaires commerciales (*Loi sur la concurrence*), la Commission d'examen des prix des médicaments brevetés, Agriculture Canada (pesticides) et le ministère des Pêches et Océans.

Nous avons également puisé abondamment à l'expérience d'organismes publics hors du Canada, notamment l'Environmental Protection Agency des États-Unis, qui a adopté une démarche fortement teintée de stratégie pour assurer l'observation de la réglementation avec des ressources limitées. La division des affaires réglementaires du Conseil du Trésor est un participant du Programme d'efficacité réglementaire; il publie ce guide dans le cadre de sa nouvelle série de documents relatifs aux meilleures pratiques réglementaires.

Passez à la table des matières

Première partie

Pourquoi des politiques sur l'observation de la réglementation?

Votre ministère ou agence gouvernementale a décidé que réglementer est le moyen le plus approprié de répondre à un problème auquel il fait face. Il vous incombe maintenant d'obtenir le plus haut niveau d'observation possible des règles qui ont été mises en place ou qui le seront prochainement. Afin de répondre à cet impératif, ce guide vous fournira une démarche stratégique favorisant l'observation de la réglementation.

Au Canada, plusieurs facteurs ont contribué à la nécessité d'une démarche plus uniforme et efficace en matière d'élaboration des politiques d'observation de la réglementation:

À elles seules, les sanctions pénales ne suffisent pas toujours.

Pour mettre des normes en application, le Canada fait traditionnellement appel à un modèle de droit pénal. Ce modèle énonce les règles des comportements admissibles et interdits, ainsi que les punitions à caractère pénal pour les comportements interdits. Selon

le principe théorique de ce système, les personnes qui pourraient normalement contRetour à la loi la respectent afin d'éviter le risque de procédures pénales. Or, le système de droit pénal a été conçu en réalité pour contrer les crimes sociaux plus graves, par exemple le meurtre et le vol, et non nécessairement des infractions aux règlements comme le fait de ne pas porter de matériel de protection adéquat sur un chantier ou de ne pas respecter des normes en matière de bâtiment. Les agents responsables de l'application de ces normes hésitent souvent à poursuivre les auteurs des infractions aux règlements. Le recours à des sanctions plus rigoureuses a souvent pour effet d'aliéner les personnes mêmes dont la collaboration est essentielle pour permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs réglementaires. Les tribunaux commencent eux aussi à insister davantage sur la distinction entre les délits «à caractère pénal» et les infractions «à caractère réglementaire» et se tournent vers les gouvernements pour qu'ils prévoient un traitement différent dans le cas des infractions aux règlements.

Les budgets se compriment.

La compression des budgets consacrés à l'application de la réglementation oblige les ministères responsables à recourir à des activités d'observation de la réglementation distinctes des inspections fréquentes ou des procédures de droit pénal. Ces ministères sont obligés de faire appel à des stratégies moins onéreuses, mais qui favorisent en même temps l'observation réglementaire. Ce faisant, ils tiennent compte des causes qui expliquent les infractions et sont en quête de moyens permettant de faciliter le respect de la loi.

La menace d'actions en justice.

Récemment, le gouvernement s'est de plus en plus exposé à la responsabilité civile au titre de dommages causés à des tiers par une application insuffisante de la réglementation. Cette affirmation est particulièrement vraie dans les cas où la santé et la sécurité du grand public sont en cause. Déjà, des dommages-intérêts substantiels ont été adjugés contre le gouvernement fédéral pour des pertes subies parce que les responsables de la réglementation n'avaient pas pris de mesures efficaces pour assurer l'observation de la réglementation. S'il établit des dispositions réglementaires, le gouvernement a normalement, en vertu de la loi, l'obligation de mettre sur pied un programme assez efficace pour assurer l'observation de ces exigences.

La Charte canadienne des droits et libertés.

De plus en plus, les gouvernements et les organismes publics sont soumis à la surveillance des tribunaux, dont les pouvoirs en matière de réparation ont été élargis par la Charte. À moins d'appliquer une politique d'observation de la réglementation de façon rationnelle et uniforme, le gouvernement pourrait devoir faire face, dans le cadre de la Charte, à des contestations pour des motifs d'appréciation arbitraire, d'injustice ou d'inéquité.

Le gouvernement fédéral a reconnu qu'il doit changer la façon dont il exerce ses activités. Sa politique de la réglementation oblige les ministères et organismes à faire la preuve, après avoir justifié la nécessité d'adopter des règlements, que des politiques ont été énoncées en matière d'observation et d'application des lois et des règlements et que les ressources approuvées lui permettent de s'acquitter efficacement de ses responsabilités en matière d'application et d'assurer l'observation des lois et règlements. Selon la politique du gouvernement sur le droit pénal, il faut faire plus stratégiquement appel aux sanctions pénales.

La démarche exposée dans ce guide insiste sur l'état de nos connaissances au sujet des raisons pour lesquelles les gens respectent la loi. Elle nous enseigne à prévoir les problèmes d'observation comme partie intégrante de la planification d'une stratégie d'observation. Or, pour que cette démarche soit vraiment efficace, il faut compter sur la participation et l'intervention, à titre de partie prenante, du personnel opérationnel du programme.

Il existe essentiellement deux raisons pour lesquelles certaines politiques sur l'observation de la réglementation ne sont que partiellement fructueuses. Tout d'abord, certains programmes n'ont pas permis de réaliser un examen exhaustif et circonstancié des objectifs à atteindre pour amener les gens à respecter la loi. Dans certains cas, on a mis au point des politiques qui nécessitaient, dans le cadre des programmes, des ressources beaucoup plus importantes que celles qui étaient disponibles.

Deuxièmement, des ministères ont eu tendance à insister sur l'élaboration des politiques, sans vraiment en comprendre toute l'importance, ni prendre les mesures nécessaires pour les mettre en oeuvre. L'incapacité d'intégrer correctement les activités qui servent à promouvoir l'observation volontaire de la réglementation et les mesures plus sévères d'application en est un exemple. Aux yeux de certains gestionnaires de programme, les politiques d'observation ne sont

que des lignes directrices qui permettent de repérer et de poursuivre les membres d'un groupe réglementé. Les questions essentielles, soit les activités vraiment efficaces et la part des ressources d'un programme qu'il faut attribuer à l'observation plutôt qu'à des activités d'application, ne sont pas vraiment abordées.

Il semble en effet que certains hauts fonctionnaires et membres de cabinets de ministres considèrent les politiques d'observation comme, essentiellement, des moyens de communication avec le grand public. Selon eux, il suffit de les faire imprimer, de les diffuser avec un communiqué de presse, et le tour est joué. Voilà qui n'est guère propice à l'accroissement du degré d'observation de la réglementation et qui peut donner lieu à des problèmes juridiques considérables. Si le programme ne répond pas à l'objectif énoncé dans la politique, le gouvernement risque d'être accusé de négligence dans l'éventualité où une personne est blessée ou subit une perte financière.

Parfois, gestionnaires ou ministres constatent que les politiques peuvent donner lieu à des changements dans la façon dont les programmes sont réalisés, sans toutefois avoir conscience de l'importance de ces changements; ils sous-estiment l'effort à déployer pour réaliser les changements, sans choisir de méthode efficace pour s'assurer que le changement a effectivement lieu.

Passez à la table des matières

Observation de la réglementation : quelle est la différence entre la stratégie et la politique?

La stratégie d'observation de la réglementation est le résultat ultime d'une analyse approfondie de la façon dont le Ministère exerce ou entend exercer son activité. Dans le guide que voici, nous mettons l'accent sur cette analyse approfondie.

Il faut, bien entendu, qu'il existe un document interne faisant état des résultats de cette analyse. Ce document servira à consulter les agents de programme et d'application et à obtenir l'approbation de la haute direction. Le document de stratégie du Ministère doit rendre compte de la réflexion des responsables du programme sur l'objectif qu'ils doivent atteindre, les facteurs qui détermineront leur réussite, les outils avec lesquels ils doivent travailler et la façon de tirer le meilleur parti de ces outils pour assurer l'observation de la

réglementation.

Une fois approuvés par la haute direction, les principaux éléments constitutifs d'une stratégie d'observation deviennent la politique de réglementation du Ministère. La description de cette politique approuvée, ou énoncé de politique, répond à un double objectif : elle sert d'abord de guide général pour les activités courantes des responsables et gestionnaires chargés de l'application des lois et des règlements; puis, elle explique au groupe réglementé, aux autres intervenants et au grand public la façon dont le Ministère s'attend à assurer le respect d'un texte de loi en particulier. En termes simples, ce document pourrait s'exprimer ainsi : *«Voilà les outils à notre disposition et voici la façon dont nous comptons les utiliser.»* L'énoncé de politique fait l'objet d'une large diffusion, à l'interne comme à l'extérieur. En publiant une politique sur l'observation de la réglementation, le gouvernement s'engage, à l'endroit de son personnel comme du grand public, à administrer et à mettre en application les lois conformément aux principes de la politique officielle.

Passez à la table des matières

Le secret de la stratégie : accroître au maximum l'effet de levier

La stratégie d'observation de la réglementation devrait viser à tirer le meilleur parti des activités d'un programme et des ressources limitées qui y sont consacrées en faisant fructifier au maximum ces activités et ressources. Depuis des années, les ressources consacrées aux programmes réglementaires ne cessent de s'étioler. Même si l'assiette des ressources d'un programme n'a pas été réduite, il est probable que sa progression n'ait pas suivi le rythme de l'inflation ou des impératifs imposés à ce programme. Une stratégie d'observation de la réglementation qui fait fructifier au maximum les activités d'un programme permet de tirer le meilleur parti de budgets comprimés.

Afin de mieux comprendre où se situe l'effet de levier pour votre programme réglementaire, vous devez être conscients des facteurs ayant une incidence sur l'observation de la réglementation et savoir comment les utiliser effectivement.

Passez à la table des matières

Penser avant de dépenser

Que faut-il savoir pour tirer le meilleur parti des activités d'un programme et faire fructifier au maximum les deniers des contribuables?

Dans la mise au point d'une stratégie d'observation de la réglementation, il faut tenir compte des éléments essentiels suivants :

- les objectifs du programme réglementaire
- les règles et la conception du programme
- les rôles et fonctions des principaux responsables
- le groupe réglementé
- les alliés potentiels
- les facteurs ayant une incidence sur l'observation de la réglementation

Objectifs du programme réglementaire

Il faut tout d'abord définir les objectifs du régime de réglementation pour façonner l'orientation d'une stratégie d'observation et d'application des règlements. Ces objectifs doivent être clairs, concis, évaluables et avoir une certaine cohésion interne; la partie III du budget de dépenses, le rapport annuel du programme ou une ancienne étude d'évaluation de ce programme constituent des sources à consulter pour repérer l'énoncé des objectifs.

Il faut savoir si le programme répond à plusieurs objectifs et si ces objectifs se contredisent. En outre, s'il existe d'autres objectifs gouvernementaux plus vastes qui ont une incidence sur le programme réglementaire (par exemple la prospérité et la compétitivité ou la réforme réglementaire), ces grands objectifs peuvent avoir des conséquences sur la façon dont le gestionnaire prend des décisions et exerce les activités du programme.

Règles et conception du programme

L'étape suivante consiste à s'assurer que l'on comprend clairement les règles fondamentales et la conception essentielle du système de réglementation, telles qu'elles sont constatées dans la loi constitutive ou dans le projet de loi. On peut trouver un document convenable dans les textes existants, par exemple les dossiers d'information sur la loi, des brochures ou des rapports annuels.

Il convient de se poser les questions suivantes :

Quelles sont les règles les plus importantes auxquelles les gens devront se conformer?

Quelles sont les méthodes qui existent, dans le cadre du programme, pour favoriser l'observation de la réglementation (par exemple les programmes éducatifs, les

encouragements financiers et le perfectionnement technologique)?

Quels sont les outils législatifs qui existent pour assurer l'observation de la réglementation (par exemple les ordonnances administratives et les conventions exécutoires)?

Quel processus (par exemple les tribunaux) utilise-t-on pour établir qu'il y a eu infraction aux règles, le cas échéant, et définir les sanctions à appliquer?

Les rôles et fonctions des principaux responsables

Il faut en particulier connaître les responsables des pouvoirs de décisions discrétionnaires pour les questions d'application en vertu de la loi. La stratégie d'observation de la réglementation que vous mettez au point devrait orienter les activités et décisions de ces responsables.

Vous devez connaître exactement ces responsables. Il ne doit pas y avoir de surprise. Tous les fonctionnaires qui s'acquittent d'une fonction dans le cadre du système de réglementation doivent être identifiés. Il s'agit notamment des responsables de l'application de la réglementation, comme les inspecteurs et enquêteurs, ainsi que des cadres supérieurs, avocats de la Couronne et tribunaux. Vous devez également inclure, parmi les responsables, les ministres et le Cabinet, s'ils ont des pouvoirs prescrits en vertu de la loi constitutive (par exemple les décisions à prendre au sujet des conditions d'attribution ou de suspension des permis).

En précisant les intervenants dans l'énoncé de la politique officielle et en s'assurant leur approbation, on les engage en réalité à respecter cette politique. Cela peut être particulièrement important pour assurer l'objectivité de la démarche si des décisions liées à l'application de la réglementation sont adoptées à l'échelon politique.

Il convient de se poser les questions suivantes :

Qui a le pouvoir, en vertu de la loi, de prendre des décisions sur les mesures d'application (par exemple le choix du mode d'intervention en cas d'infraction)? Quelles sont les fonctions de ces personnes et quels types de pouvoirs de décision ont-elles en vertu de la loi?

Qui est habilité, en vertu de la loi, à exercer des pouvoirs d'application (soit faire des inspections, des perquisitions et des saisies)? De quelles fonctions s'acquittent ces

personnes et quels types de pouvoirs de décision exercent-elles en vertu de la loi?

Qui est effectivement responsable des mesures d'application (par exemple la haute direction ou le ministre)? Où ces personnes interviennent- elles et que font-elles?

Le groupe réglementé

Vous avez jusqu'ici énoncé les fondements de votre système de réglementation. Le moment est venu d'examiner plus attentivement la collectivité visée. Plus vous aurez de renseignements sur cette collectivité et son comportement, mieux vous pourrez mettre au point des activités efficaces de surveillance, de promotion et d'application dans le cadre de votre programme.

Commencez par repérer et décrire les groupes d'intérêts réglementés et leurs activités. Vous devez le faire à plusieurs niveaux. Si le groupe ne compte que quelques membres, chacun doit être désigné distinctement. Si les membres du groupe son nombreux, efforcez-vous de les diviser en catégories. Le lieu géographique, la structure du marché, l'importance de l'organisme, la nature de la propriété, la vocation du groupe (importateur ou producteur au pays) comptent parmi les facteurs dont il faut tenir compte pour l'établissement des catégories. Tous ces facteurs ont des incidences sur l'observation de la réglementation.

Il convient de se poser les questions suivantes :

Quels sont les biens ou services visés?

Quelle est la structure du marché pour les activités, processus ou produits en cause? Ce marché est-il fortement concentré ou dominé par quelques entreprises de grande envergure?

Quelle part du marché du produit est réalisée au pays?

Combien de personnes ou d'entreprises y a-t-il au sein du groupe réglementé?

Où se trouvent les membres du groupe réglementé?

Quelle est l'importance des activités des membres du groupe réglementé?

Les membres de ce groupe sont-ils des entreprises, des particuliers ou les deux à la fois?

S'il s'agit d'entreprises, quelles sont les personnes qui doivent effectivement respecter les règles?

Dans le cas d'une entreprise, s'agit-il d'une

grande ou d'une petite société à capital fermé ou ouvert?

S'agit-il d'entreprises à capitaux canadiens ou étrangers?

Produisent-elles elles-mêmes les biens ou les importent- elles?

Dans quelles conditions sont produits les biens ou sont fournis les services?

Quelles sont les autres lois provinciales, fédérales ou internationales auxquelles le groupe réglementé doit se soumettre?

Alliés potentiels

Vous devez maintenant vous intéresser aux autres groupes d'intérêts visés par le programme réglementaire. Il faut tout d'abord identifier les personnes qui tirent parti de ce programme. Vous y trouverez peut-être des alliés. Puis, examinez la composition du groupe réglementé. Certains de ses membres pourraient être des alliés potentiels. Il ne faut pas les négliger.

Il convient de se poser les questions suivantes :

Les règles sont-elles expressément conçues pour profiter aux groupes d'intérêts identifiables?

Qui sont ces groupes et où se trouvent-ils?

Quel est le degré de leur intérêt individuel et collectif dans la promotion de l'observation de la réglementation?

Ces groupes sont-ils organisés? Ont-ils des ressources?

Quel est leur avantage comparatif dans la promotion de l'observation de la réglementation? Sont-ils ou pourraient-ils être efficaces comme force de promotion de l'observation de la réglementation?

Comment pouvez-vous consolider les liens avec vos alliés potentiels ou gagner de nouveaux alliés?

Facteurs ayant une incidence sur l'observation de la réglementation

Vous devriez maintenant maîtriser les objectifs du programme et les outils législatifs que vous devez utiliser. Vous devriez également avoir certains renseignements au sujet du groupe réglementé et sur les bénéficiaires potentiels du programme réglementaire.

N'oubliez pas que l'objectif de la conception d'une stratégie d'observation de la réglementation consiste à accroître au maximum l'effet de levier des activités du programme sur les facteurs influant sur

l'observation de la réglementation. En d'autres termes, vous devez utiliser les ressources limitées mises à votre disposition pour raffermir les pressions naturelles qui militent en faveur de l'observation et réduire celles qui s'y opposent.

Même sans politique ou sans programme d'application actif, certaines personnes se conforment aux lois. L'existence même des dispositions législatives donne donc lieu à un niveau de base d'observation de la réglementation.

Toutes sortes de facteurs influencent la capacité et la volonté des gens de respecter la loi. Il s'agit notamment :

- de la compréhension et de l'acceptation des objectifs et des règles du programme réglementaire;
- de l'applicabilité des règles;
- de la capacité du groupe réglementé à respecter la réglementation;
- des facteurs sociaux et psychologiques;
- des considérations économiques;
- de la capacité du programme réglementaire à surveiller, favoriser et assurer l'observation dc la réglementation.

Nombre de ces facteurs n'ont rien en commun avec le programme réglementaire lui-même; cependant, la plupart peuvent être influencés par les activités du programme réalisées en vertu d'une stratégie d'observation de la réglementation.

Compréhension et acceptation des objectifs et des règles

L'acceptation des objectifs sous-jacents de la politique exerce une influence considérable sur l'aptitude et la volonté des gens de respecter les règles. S'ils sont persuadés que la loi répond à un objectif valable, il est plus probable qu'ils s'y conformeront. La compréhension et l'acceptation des règles est également essentielle. Les gens ne peuvent se conformer aux règles s'ils ne les connaissent pas. Ils ne pourront les respecter s'ils ne les comprennent pas. Et ils ne seront pas disposés à s'y conformer s'ils estiment qu'elles sont injustes.

Toute stratégie d'observation de la réglementation doit donc, entre autres éléments essentiels, tenir compte de la façon dont on raffermit l'objectif social qui sous-tend le régime de réglementation.

La compréhension et l'acceptation des processus de réglementation (en particulier les processus de prise de décisions et de prononcé de jugements) peuvent également avoir une

incidence. Le gens auront de la difficulté à respecter des exigences procédurales visant à assurer l'observation de la réglementation (par exemple les exigences en matière de production de pièces et de requêtes) qui ne sont pas connues ou qui sont très complexes.

Enfin, la relation avec les pouvoirs de réglementation peut représenter un facteur prépondérant. L'existence d'un partenariat ou, à tout le moins, d'un sentiment de confiance ne feront que favoriser l'observation de la réglementation. Si les membres du groupe réglementé n'estiment pas être traités avec justice, ils seront moins disposés à respecter les règles.

Applicabilité des règles

Le simple fait d'établir une disposition réglementaire en droit ne signifie pas qu'elle est exécutoire. Les dispositions ne donnent pas nécessairement lieu à la création d'une infraction. Il se peut qu'elles précisent une norme de comportement ou des caractéristiques trop vagues. Elles peuvent être tellement compliquées qu'il est quasiment impossible pour quiconque, même les juges, d'établir si la loi a été respectée.

Quand la loi n'est pas claire, on peut s'attendre à des problèmes d'observation de la réglementation. Vous aurez peut-être de la difficulté à recueillir des éléments de preuve suffisants pour prouver une infraction. Et même si vous disposez de ces éléments de preuve, vous aurez peut-être encore de la difficulté à convaincre le juge que ces éléments étayent la conclusion voulant qu'il y ait bel et bien eu infraction. Même si vous pouvez convaincre un juge qu'il y a eu infraction, il est peu probable qu'il rende une sanction sévère pour une «infraction technique» ou pour l'inobservation de règles qui ne sont pas claires par inhérence.

Votre stratégie en matière d'observation de la réglementation peut dépister et, dans une certaine mesure, compenser les problèmes d'applicabilité des règles. Par exemple, cette stratégie peut s'en remettre davantage à la promotion et à des activités consultatives. Il existe cependant une limite. Une stratégie d'observation ne peut pas remédier à des règles impossibles à appliquer dans les cas où le recours à des mesures de coercition représente un élément essentiel pour assurer l'observation de la réglementation.

Capacité du groupe réglementé à respecter la réglementation

Parfois, les membres d'un groupe réglementé ne peuvent tout simplement pas respecter la loi,

qu'ils le veuillent ou non. Si, par exemple, les dispositions réglementaires précisent des normes qui ne peuvent être respectées en faisant appel à une technologie existante (soit les dispositions «à caractère technologique»), il est certain que tout le groupe réglementé ne pourra respecter la réglementation. Il s'agit, en réalité, d'un problème de règles; cependant, la stratégie d'observation doit aborder ce problème. Dans d'autres cas, même si les normes sont réalisables, certaines entreprises ou des particuliers ne seront peut-être pas en mesure de s'y conformer en raison d'une pénurie de ressources, de compétences, de savoir-faire ou d'information. Ce genre de situation peut ou non vouloir dire qu'il existe un problème de règles; à nouveau cependant, ce problème doit être abordé dans la stratégie d'observation de la réglementation.

Dans ces deux cas, les responsables de la réglementation adoptent le plus souvent (généralement sans la constater par écrit) une stratégie d'observation qui donne des pouvoirs discrétionnaires d'application (et qui permet entre autres de «fermer les yeux» en cas d'infraction à la loi). Dans certains cas, on peut adopter des programmes extrajuridiques à caractère plus officiel, qui permettent aux entreprises de se conformer à la réglementation selon un calendrier préétabli. Si cette marge de manoeuvre est admirable, tout dépend, en réalité, des responsables qui modifient les dispositions législatives établies par le Parlement ou par le Cabinet. Les stratégies en matière d'observation de la réglementation doivent reposer sur une évaluation réaliste de la mesure dans laquelle l'observation est possible; toutefois, les problèmes soulevés par les dispositions de la réglementation doivent être corrigés dans les lois et les règlements.

Facteurs sociaux et psychologiques

Prenons maintenant quelques instants pour prendre un peu de recul et jeter un coup d'oeil plus vaste sur la question. Quel est le contexte social du programme? Le degré d'observation de la réglementation peut en effet être influencé par des facteurs comme l'évolution des moeurs et de la démographie ou par les soubresauts du climat politique.

Il convient également de se poser les questions suivantes :

Que pensent les gens des problèmes visés par le programme de réglementation? Ces problèmes sont-ils préoccupants pour qui que ce soit?

Que dit-on de ces problèmes dans les médias?

Qu'en disent les politiciens?

Y a-t-il des changements à caractère social qui pourraient influer sur la gravité des problèmes ou le degré d'observation des dispositions réglementaires?

Quelqu'un d'autre fait-il l'effort de corriger ces problèmes autrement que par la réglementation?

Y a-t-il d'autres dispositions réglementaires (soit des règles obligatoires) qui pourraient influer sur l'observation de la réglementation (par exemple des règlements de gouvernements provinciaux, locaux ou étrangers)?

Y a-t-il d'autres dispositions non réglementaires (par exemple des normes nationales ou internationales et des principes directeurs non exécutoires) qui pourraient influencer l'observation de la réglementation?

Les facteurs psychologiques peuvent également exercer une influence considérable sur la volonté des gens de suivre les règles. Voici quelques-uns de ces facteurs :

- la culture et les valeurs de la collectivité (par exemple, le groupe est-il un bon citoyen institutionnel?);
- la culture et les valeurs du groupe réglementé (soit les propriétaires, gestionnaires et employés);
- l'avis personnel du groupe réglementé sur :
- la question de savoir si ses activités provoquent effectivement un problème;
- la gravité de sanctions éventuelles à caractère non financier, notamment une peine d'emprisonnement;
- le risque que le problème soit détecté;
- la probabilité d'une intervention rapide et certaine en cas d'inobservation de la réglementation;
- la probabilité et la gravité de sanctions à caractère non financier imposées par le groupe réglementé lui-même (soit les mesures disciplinaires adoptées par les gestionnaires ou les propriétaires);
- la volonté de tolérer différents niveaux de risque;
- le souci d'une image favorable dans la collectivité (et auprès des médias);
- les pressions exercées par les pairs ou le public.

Considérations économiques

Il faut ensuite tenir compte de la conjoncture économique générale et de l'influence qu'elle peut produire sur l'observation de la réglementation.

L'économie est-elle florissante ou léthargique?

Le taux de chômage est-il élevé ou faible?

Les profits sont-ils en hausse ou en baisse pour les produits utilisés ou fabriqués par le groupe réglementé? La situation pourrait-elle s'améliorer ou s'aggraver?

Quels sont les effets de l'observation de la réglementation sur la position compétitive des petites entreprises par rapport aux plus grandes?

Les considérations économiques suivantes peuvent produire une incidence considérable sur la volonté des gens de suivre les règles :

- l'effet de l'observation de la réglementation sur la situation concurrentielle du groupe réglementé (situation influencée par la structure du marché);
- les conséquences de l'observation de la réglementation sur les frais généraux ou les coûts de production supplémentaires;
- l'avis personnel du groupe réglementé sur la gravité de toute sanction financière qui pourrait lui être imposée en vertu du régime réglementaire, comparativement aux avantages possibles de l'inobservation de la réglementation;
- l'avis personnel du groupe réglementé sur la probabilité et la gravité de sanctions financières imposées par le groupe lui-même (soit les mesures disciplinaires adoptées par les gestionnaires ou les propriétaires);
- l'incidence potentielle de la responsabilité juridique qui pourrait découler d'un comportement contraire à l'observation de la réglementation.

En évaluant les aspects sociaux et économiques, il faut d'abord et avant tout mettre l'accent sur les collectivités touchées par les programmes de réglementation. La connaissance des membres du groupe réglementé qui exercent leurs activités en courant des risques professionnels importants peut représenter un facteur prépondérant dans le ciblage de l'activité d'inspection.

Synthèse des facteurs

Puis, vous devez définir et évaluer l'incidence des facteurs particuliers qui peuvent influencer l'observation de la réglementation et établir les facteurs pertinents. N'oubliez pas que votre objectif consiste à accroître au maximum votre effet de levier pour assurer l'observation. Vous atteindrez cet objectif en favorisant les

incitations naturelles à respecter la réglementation et en réduisant au minimum les obstacles. Examinez chacun de ces facteurs en évaluant ce qui milite pour ou contre nous.

Le profil de l'observation de la réglementation

Vous pouvez maintenant tracer un profil de l'observations de la réglementation. Il s'agit tout simplement d'un «plan» qui vous renseigne sur les personnes visées par la réglementation.

Pour mettre au point ce profil, commencez par les règles. La plupart des systèmes de réglementation comportent d'innombrables règles et le champ des activités à examiner pour ce qui est de l'observation des règlements est très vaste. Certaines règles peuvent être respectées à 100 pour cent ou presque; pour d'autres règles, le degré d'observation est sans doute nettement inférieur.

Posez-vous la question suivante : quel degré d'observation réalise-t-on pour les différentes règles (ou les divers groupes de règles)?

Puis, faites une distinction entre les sous-catégories du groupe réglementé (ou entre les personnes qui le composent si le groupe est très modeste). Posez-vous la question suivante : dans quelle mesure chaque sous- groupe respecte-t-il les différentes règles?

Faites ensuite la synthèse de toutes ces réponses et «tracez» votre profil d'observation de la réglementation. Vous pouvez le décrire en mots ou le représenter sous forme de tableau. Cela n'a pas vraiment d'importance. L'essentiel, c'est de cerner les secteurs problèmes.

Avec le profil de l'observation en tête, vous pouvez établir vos priorités dans le cadre du programme. Pour ce faire, vous devez envisager les conséquences des infractions aux différentes règles. Vous constaterez peut- être que le degré d'observation de plusieurs règles est faible, mais qu'en revanche, ces règles sont relativement peu importantes et ne méritent pas vraiment que vous y consacriez vos ressources et votre attention. Vous auriez alors avantage à mieux orienter vos efforts pour examiner les règles plus essentielles qui connaissent effectivement un degré supérieur d'observation. N'oubliez pas que vous ne pourrez tout faire et qu'en réalité, il est illogique de viser la perfection. Si vous ne définissez pas vos priorités, vous éprouverez de graves difficultés ultérieurement.

Il convient de se poser les questions suivantes :

Quels genres d'infractions représentent les

risques les plus importants pour les objectifs du programme?

En tenant compte de la fréquence et des conséquences des infractions, ainsi que des contrevenants, quels sont les problèmes les plus importants pour ce qui est de l'observation de la réglementation?

Faire face aux responsabilités de la réglementation

Avant de faire la synthèse de l'information recueillie jusqu'à maintenant, vous devez connaître certaines des incidences juridiques de votre intervention. Dans une récente série de décisions, les tribunaux ont imposé une nouvelle réalité juridique pour ce qui est des activités d'inspection et d'application. Les incidences juridiques de ces affaires influenceront les décisions que vous allez prendre dans la conception d'une stratégie d'observation de la réglementation.

Les tribunaux ont tenu les gouvernements responsables de la façon dont les activités d'inspection et d'application ont été exercées dans certains cas où les bénéficiaires des programmes ont été lésés par une application négligente de la réglementation. Afin de les aider à définir exactement les mesures que le gouvernement aurait dû prendre pour s'acquitter de ses responsabilités en la matière, les tribunaux ont examiné des pratiques admises dans le cadre de programmes de réglementation comparables dans d'autres territoires. Les tribunaux ont également affirmé clairement que les ressources insuffisantes consacrées aux activités d'inspection ne seraient pas toujours acceptées comme un prétexte juridique pour justifier un programme d'application qui accuse de graves lacunes.

Que signifient tous ces faits pour le travail de conception de la stratégie? Vous devez alors vous adresser à votre conseiller juridique et aux fonctionnaires les plus compétents. Ils vous aideront à savoir si vous devez vous inquiéter de la responsabilité juridique du gouvernement par rapport à votre programme de réglementation et, le cas échéant, à définir les activités qui permettraient de respecter le critère de diligence que les tribunaux pourraient imposer.

Voici certaines questions que vous serez appelé à examiner avec vos conseillers juridiques :

Qui pourrait être lésé par une application négligente du programme?

Quels sont la nature et le degré d'activité d'application qu'il faudrait mettre en oeuvre

pour respecter une norme raisonnable de diligence dans le cadre du programme?

Quelles activités d'inspection et d'application ou pratiques de gestion connexes dérogent considérablement au critère juridique de diligence exigé par le programme?

Quelle que soit l'issue de ces débats, vous devriez chercher à mettre au point une stratégie qui permettra de détecter les cas graves d'inobservation et de les examiner de façon décisive, ponctuelle et pertinente.

Conception de la stratégie

Orientation du programme

Vous pouvez maintenant vous intéresser à la première étape de l'élaboration de la stratégie, soit la recherche d'un équilibre harmonieux entre les activités de promotion et d'application. Doit-on mettre l'accent sur les activités qui permettent de renseigner le public sur la loi et encourager l'observation de la réglementation, ou encore sur la détection des infractions et l'application de la réglementation? Doit-on consacrer plus de ressources aux activités d'information, et moins aux enquêtes? Devez-vous mettre en veilleuse l'enrichissement des systèmes automatisés d'information sur l'application de la réglementation et consacrer vos budgets à la réalisation de vidéos destinés aux établissements scolaires publics? Devez-vous réduire le nombre d'inspections systématiques et lancer un vaste effort de promotion pour la création de programmes d'autovérification dans les entreprises réglementées? Devriez-vous abandonner la publicité télévisée et cibler quelques actions en justice très importantes, qui vous permettront certainement d'attirer énormément l'attention des médias (et ce, gratuitement)?

L'équilibre que vous réaliserez devrait reposer sur l'évaluation que vous venez de faire des facteurs qui influencent l'observation, sur le profil d'observation de la réglementation au sein de votre groupe réglementé et sur les meilleurs moyens à adopter pour l'influencer. N'oubliez jamais que votre objectif consiste à accroître votre effet de levier pour assurer l'observation de la réglementation. Rappelez-vous également que cet équilibre peut évoluer dans le temps au fur et à mesure de l'avancement du programme, de l'adoption de nouvelles règles, de la modification des règles en vigueur ou de changements dans les conditions de l'industrie.

Le choix de l'orientation du programme produira de vastes retombées. Ce choix peut déterminer la structure de gestion interne du programme, les besoins en ressources humaines (nombre, compétence et expertise), les autres ressources nécessaires (équipement, installations de laboratoire, budgets de frais de déplacement et de communication ou de formation, frais des témoins-experts), les besoins d'information pour l'administration du programme, et même les outils législatifs à utiliser.

Principes directeurs

Sans oublier l'orientation que vous avez adoptée pour assurer l'observation de la réglementation, le moment est maintenant venu de définir les principes essentiels qui guideront les activités du programme en matière d'observation. En élaborant ces principes, vous devez réfléchir à la façon dont vous assurerez les activités de promotion, de surveillance et d'application pour qu'elles s'harmonisent avec ces principes.

N'oubliez pas que vous aurez une obligation de compte rendu pour ce qui est de l'administration du programme, conformément aux principes que vous avez définis comme essentiels pour ce programme.

Identifiez parmi les principes lesquels guideront votre programme de réglementation et établissez une priorité:

- le maintien d'un service réceptif et ponctuel offert au public;
- l'administration de la loi de façon à encourager et à favoriser l'observation volontaire;
- la transparence de l'administration de la loi grâce à une communication efficace avec le public;
- l'administration de la loi de façon juste, impartiale, prévisible et uniforme;
- le recours à des règles, à des sanctions et à des processus solidement inscrits dans la loi;
- l'application des dispositions exécutoires des lois de façon raisonnable et responsable, les mesures étant adaptées à la gravité de l'infraction;
- des mécanismes de redressement justes et appropriés mis à la disposition des particuliers, pour leur donner une occasion raisonnable de réagir aux exigences, aux évaluations ou aux présomptions d'infractions;
- le respect de la confidentialité de l'information recueillie dans le cadre de l'administration de la loi, et la communication de cette information à ceux et celles qui y ont accès en vertu de la loi;
- l'examen de toutes les infractions présumées comportant un risque élevé ou ayant été commis par un contrevenant notoire;
- l'encouragement à signaler les infractions présumées à la loi et à ses règlements.

Activités de promotion

À ce stade-ci, vous devez définir les types d'activités à réaliser dans le cadre du programme pour favoriser le respect des règles, c'est-à-dire accroître le degré d'observation de base. De nouveau, vous devez mettre l'accent sur les activités qui permettront de raffermir les facteurs militant en faveur de l'observation et de réduire l'importance des facteurs qui y sont défavorables.

Comment faire appel aux activités de promotion pour raffermir les incitations à l'observation et réduire les obstacles? Il faut d'abord utiliser efficacement l'information.

Étant donné que l'acceptation des objectifs d'un programme réglementaire peut influer sur le degré d'observation des règlements, il convient de songer à des activités d'information générale. Par exemple, on peut mettre au point des campagnes spéciales dans les médias afin d'attirer davantage l'attention du public et de

s'intéresser de plus près aux problèmes visés par les dispositions réglementaires (par exemple l'interdiction de fumer et de consommer de l'alcool au volant).

La diffusion de l'information de base sur les exigences réglementaires constitue une activité essentielle de tout programme d'observation. La plupart des gens s'accorderaient à reconnaître qu'on ne peut s'attendre à ce que quelqu'un respecte la loi s'il ne sait pas qu'elle existe. La clarté et l'objectivité perçues des règles comptent parmi les facteurs les plus importants qui influencent l'observation.

La diffusion de la politique du programme portant sur l'observation de la réglementation peut favoriser le comportement à l'égard de cette réglementation. Les gens doivent savoir comment le gouvernement utilisera les différents outils mis à sa disposition pour assurer l'observation de la loi et connaître les mesures auxquelles ils peuvent s'attendre s'ils ne la respectent pas. Même si elle met l'accent sur la promotion de l'observation de préférence aux mesures d'application officielles (comme tant d'autres politiques), une politique bien encadrée en matière d'observation permettra aux gens de savoir que le gouvernement est «sérieux».

Un bon programme réglementaire est doté de mécanismes permettant de communiquer avec les membres du groupe réglementé, les personnes qui tirent parti du régime de réglementation et, souvent, le grand public. Dans un bon programme, la communication se déroule dans les deux sens. La diffusion de l'information permet de s'assurer que les gens sont informés des problèmes visés par la loi et de l'objectif officiel à atteindre. Ils sont en mesure de juger le bien-fondé de la loi et de la démarche adoptée pour faire face aux problèmes.

Cependant, l'information reçue peut prendre encore plus d'importance, puisqu'elle permet de renseigner les responsables du processus de définition des règles et des activités permanentes d'administration et d'application. Une démarche globale de communication publique devrait avoir pour objectif la participation du public au processus de réglementation, et non seulement la réalisation de brochures, de communiqués de presse, de vidéos et d'allocutions. La communication efficace permet un échange d'information au moment où on commence à mettre au point des lois, en plus de donner au public un préavis des lois à adopter et de recueillir l'avis d'un large éventail de groupes d'intérêts.

Une mise en garde s'impose à ce sujet. La communication avec le public peut constituer un outil extrêmement puissant, qui permet de fournir des explications, des interprétations et des précisions sur les dispositions des règlements; or, elle peut également provoquer d'innombrables problèmes pour un programme réglementaire. Il est impératif que les documents de communication destinés au grand public soient rédigés et examinés attentivement pour éviter les conflits ou incohérences avec les dispositions officielles des lois. Il en va de même de l'information à laquelle les inspecteurs, les tiers réglementés et le grand public ont accès.

La gratification du comportement conforme permet également d'atteindre les objectifs de la loi. Cette gratification peut revêtir plusieurs formes, notamment la remise de prix, des campagnes d'information publiques, la réduction des activités de surveillance pour les entreprises modèles ou simplement le fait d'accorder à un membre du groupe réglementé qui a un bon dossier le bénéfice du doute quand on relève des infractions d'importance moindre.

Enfin, un programme peut offrir des incitations financières ou soutenir la recherche, le développement et la commercialisation de la technologie nouvelle en facilitant l'observation et en la rendant moins onéreuse pour les personnes qui veulent s'y conformer sans aide, mais qui ne sont sans doute pas en mesure de le faire.

Activités de surveillance

La conception d'un système exhaustif de surveillance de l'observation pour appuyer un programme réglementaire n'a pas simplement pour but de s'assurer que la loi prévoit les pouvoirs d'inspection et d'enquête les plus vastes et les plus récents. Chaque responsable de la réglementation est parfaitement conscient des limites de la surveillance comme moyen permettant d'assurer l'observation. Dans la plupart des domaines où le champ d'application de la réglementation est vaste, il est tout simplement impossible que les responsables de la réglementation soient partout à la fois.

Pour ce volet de la stratégie, vous devrez décrire la gamme des activités à exercer pour suivre le déroulement de la situation en ce qui a trait à l'observation. Dans toute la mesure du possible, intéressez-vous à l'«effet de levier». La promotion de l'autosurveillance, de la surveillance par des tiers ou par d'autres organismes fédéraux, provinciaux ou

municipaux peut constituer un moyen très économique d'amener plus de gens à être davantage attentifs aux activités du groupe réglementé. On pourra ainsi détecter plus d'infractions. En augmentant la probabilité de la détection et en assurant l'intervention efficace des représentants des pouvoirs publics, on devrait favoriser l'observation de la réglementation.

Le public (ou ses éléments engagés) peut constituer un puissant allié dans la surveillance de l'observation des dispositions réglementaires. Pour bien concevoir le régime de réglementation, il faut se demander si le grand public doit intervenir dans les questions comme le déclenchement d'enquêtes et le déroulement d'actions en justice et s'interroger sur les modalités de cette intervention.

Dans certains cas, on ne peut se contenter d'encourager la surveillance par les tiers. On peut alors recourir à la solution des lois de «délation», qui protègent les employés fournissant de l'information sur des délits commis par leur employeur. Une autre solution consiste à permettre à des groupes de personnes d'obliger les responsables du gouvernement de déclencher une enquête officielle sur les infractions présumées dans le cadre du régime de réglementation.

Les programmes de vérification et d'inspection doivent être conçus pour compléter les autres systèmes de surveillance déjà implantés et pour en tirer le meilleur parti. En axant les inspections systématiques sur les secteurs comportant des risques élevés ou sur les membres d'un groupe réglementé qui n'ont pas un bon dossier pour ce qui est de l'observation, on peut accroître considérablement l'efficacité et l'efficience d'un programme de réglementation. Il va de soi que ce type de démarche ne peut être parfaitement mis en oeuvre tant que le programme n'est pas doté d'un système complet d'information de gestion qui permet de recueillir, de conserver, de compiler et de consulter les données nécessaires.

Quel est le moyen le plus efficace d'obtenir de l'information sur le degré d'observation des règles en général?

L'autosurveillance est-elle une solution viable? Peut-on s'en remettre aux dispositions sur la conservation des documents ou doit-on prescrire un compte rendu obligatoire?

La surveillance ou l'attestation par les tiers est-elle une solution viable?

La menace d'une vérification pourrait-elle

être un outil plus efficace que des inspections routinières? *Les programmes d'inspection mettent-ils l'accent sur les secteurs problèmes hautement prioritaires? Pouvons-nous apporter des changements qui permettront d'accroître notre «présence» pour exercer une surveillance?*

Pouvons-nous et devons-nous encourager les plaintes et les indices comme sources d'information sur l'observation de la réglementation? Serions-nous en mesure d'y donner suite efficacement?

Pouvons-nous et devons-nous prévoir une certaine forme de protection pour les «délateurs»?

Avons-nous des systèmes d'information efficaces pour recueillir, compiler, analyser et distribuer l'information sur l'observation de la réglementation?

Activités d'application

Les activités d'application, qui comprennent les poursuites criminelles, sont un élément important de presque tous les programmes réglementaires. Dans les cas où un programme réglementaire repose sur un objectif social suffisamment important, le recours à des méthodes de coercition pour assurer l'observation ne devrait représenter qu'une activité marginale. Cependant, à long terme, un régime de réglementation qui s'en remet entièrement à des activités de promotion de l'observation est appelé à connaître des difficultés. Les gens s'attendent en effet à ce que les organismes de réglementation surveillent les activités du groupe réglementé et à ce que la loi soit appliquée. Les membres de ce groupe s'attendent également à ce que les pouvoirs publics ne pénalisent pas ceux et celles qui obéissent à la loi en ne prenant pas de mesures à l'endroit des contrevenants. Dans ce cas, vous pourriez constater un accroissement de l'inobservation de la réglementation dans tous les secteurs d'activité. La surveillance de l'observation et la possibilité de recourir à des mesures d'application sont essentielles pour assurer, à long terme, l'efficacité d'un régime de réglementation et pour garantir l'impartialité de son administration.

Un large éventail de mesures d'application possibles s'offre aux responsables de la réglementation; la plupart de ces mesures doivent être autorisées expressément dans la loi qui les régit. Cliquer ici pour vérifier les mesures d'application possibles.

- les avertissements de vive voix ou par écrit;
- l'établissement d'un procès-verbal d'infraction;
- des directives ou des décrets à caractère administratif;
- l'alourdissement du fardeau de la réglementation (par exemple des dispositions plus rigoureuses en matière de compte rendu, des inspections plus intensives et le recouvrement des frais pour les inspections supplémentaires);
- des pénalités financières imposées par les pouvoirs administratifs;
- des solutions négociées en cas d'inobservation, mises en application grâce à différentes méthodes (par exemple des garanties d'exécution, des jugements de donner acte et des pénalités suspendues);
- le recours à une publicité défavorable;
- les sanctions en matière de permis (par exemple l'accroissement des restrictions, le renouvellement à court terme et la suspension des permis);
- la désinscription sur les listes de fournisseurs (perte du droit de conclure des contrats avec le gouvernement);
- d'autres recours civils (injonctions, amendes à caractère plus punitif et réparations sous forme de dommages-intérêts);
- les poursuites criminelles (qui peuvent également donner lieu à toutes sortes d'ordonnances correctives).

À ce stade du processus, vous devez passer en revue les mécanismes officiels de collecte de l'information prévus par la loi (soit les pouvoirs d'enquête), examiner les différents types de mesures d'application prévues dans le cadre du programme et, en règle générale, définir les facteurs qui détermineront le choix des mesures. À nouveau, demandez-vous comment vous pourriez faire appel à des activités d'application pour raffermir les incitations et réduire les obstacles dans l'observation de la réglementation. N'oubliez pas que les facteurs mêmes qui influencent l'observation volontaire dans le cadre d'un programme de réglementation peuvent également vous aider à cerner les points de pression pour l'application de sanctions efficaces.

C'est également à ce stade-ci que vous devez définir précisément les cas et les modalités de recours à chaque type de mesure d'application. Soyez conscient du fait que ce travail pourrait vous amener à remanier la stratégie que vous avez mise au point jusqu'à maintenant.

Assurez-vous que l'équipe qui élabore effectivement les mesures d'application détaillées comprend un nombre important d'agents d'application chevronnés. Pourquoi? Parce que le personnel d'application expérimenté sera indispensable pour fournir des détails et réaliser ultérieurement la vérification de la stratégie dans la réalité.

Si vous faites participer le personnel régional à ce processus dès le début, vous ne devriez pas avoir de nombreuses surprises en discutant de ces modalités. Vous devez cependant contrevérifier quand même les modalités de la stratégie par rapport à votre structure, à vos systèmes, à vos méthodes et à vos ressources actuelles. Vous devez également vérifier la stratégie par rapport aux attitudes et pratiques antérieures de votre personnel d'application.

L'information : secret d'une réglementation efficace

Chaque régime de réglementation doit être doté de systèmes d'administration efficaces pour la planification opérationnelle, la gestion courante et l'examen périodique des activités liées à l'observation de la réglementation. Grâce à la planification, le gestionnaire du programme peut surveiller l'évolution de la conjoncture, définir les priorités, modifier la stratégie en matière d'observation (au besoin) et affecter des ressources pour favoriser au maximum l'efficience et l'efficacité. La gestion courante est nécessaire pour faire un suivi des activités et permettre de les remanier si les circonstances évoluent. La fonction d'examen donne aux gestionnaires des programmes et au personnel opérationnel l'occasion de prendre du recul, d'évaluer le succès de leur intervention et de définir les correctifs appropriés pour tous les aspects du programme, notamment la loi correspondante.

Un bon système qui fournit l'information nécessaire aux gestionnaires comme au personnel opérationnel est essentiel à toutes ces fonctions. Inévitablement, un nombre sans cesse croissant de décisions opérationnelles que vous prendrez reposeront sur l'information. Les aspects matériels du système de gestion de l'information sont beaucoup moins importants que la nature de l'information nécessaire pour bien faire le travail. Les besoins d'information peuvent être influencés considérablement par la stratégie globale adoptée par le gestionnaire du programme et par les menus impératifs de la stratégie et de la politique en matière d'observation.

Par exemple, le gestionnaire ne peut logiquement mettre au point un programme d'activités systématiques de vérification et d'inspection sans information exacte sur les problèmes les plus importants ou sur la nature des infractions. Si la politique en matière d'observation stipule que les antécédents d'un membre du groupe réglementé constituent un facteur pertinent pour établir la mesure à adopter en cas d'infraction à la loi, le personnel opérationnel ne peut prendre de décision impartiale et cohérente à moins de disposer de cette information, de préférence à l'échelle nationale, dans les cas où les entreprises visées exercent leurs activités dans plusieurs provinces ou régions.

Les gestionnaires ne sauront aucunement si les lois sont bien administrées et appliquées conformément à la politique d'observation à moins d'obtenir de l'information sur les infractions décelées et les mesures qui ont été prises.

[Prochaine] [Antérieure]

English

Contenu:

- Bureau du Conseil privé
- Bienvenue au SRDC
- Qui nous sommes
- Le monde de la réglementation
- Publications
- Sites connexes

Démarche stratégique pour l'élaboration des politiques sur l'observation de la réglementation

Seconde partie:

Le processus, étape par étape

Étape 1 - Mise au point d'un plan

L'élaboration d'une stratégie en matière d'observation des règlements peut représenter une activité importante, qui nécessitera beaucoup de temps, de déplacements et de travaux d'impression, en plus de comporter des frais. La planification attentive du projet permet d'encadrer ces frais et de s'assurer que les travaux se déroulent harmonieusement et rapidement.

Un bon plan de projet vous permettra de réfléchir au travail du début à la fin. La haute direction pourra ainsi faire le point de la situation et du temps qu'il lui faudra consacrer pour jouer son rôle. Le ministère de la Justice et les autres ministères sauront à quel moment ils seront appelés à intervenir. Ce plan permettra d'expliquer au personnel du programme les activités qui se déroulent et les points où ils doivent intervenir. Les gestionnaires pourront planifier intelligemment le temps et les ressources à consacrer à la préparation de la stratégie en matière d'observation.

La méthode la plus répandue pour l'élaboration de politiques au gouvernement (la haute direction prépare un projet de stratégie et le diffuse parmi les autres membres du personnel du programme) n'est pas la meilleure qui soit pour mettre au point des stratégies d'observation. La meilleure démarche est sans doute celle qui s'en remet essentiellement aux compétences et à l'expérience pratique d'application du personnel opérationnel, avec le concours ponctuel de la haute direction aux étapes critiques. Par exemple, il est particulièrement important que les cadres supérieurs interviennent dès le début, surtout quand on met au point l'orientation générale et les «grands principes» d'une stratégie.

N'oubliez pas qu'une politique en matière d'observation guide les décisions journalières des gestionnaires de programme et des responsables de l'application de la réglementation. Cette politique doit être fidèle à la réalité et être le fruit d'une compréhension parfaite de l'expérience pratique en matière d'application. Elle doit également énoncer les principes avec lesquels les responsables de l'application comme les inspecteurs régionaux sont effectivement d'accord. Si ces responsables ne sont pas d'accord avec la politique et qu'elle ne correspond pas à la logique du programme pour ce qui est des meilleurs moyens à adopter afin d'assurer l'observation de la réglementation, elle sera vaine. Les cadres hiérarchiques et le personnel régional doivent participer à part entière à la préparation de la stratégie et on ne doit négliger aucun effort pour s'assurer qu'ils en sont les «parties prenantes».

Si vous mettez au point une stratégie qui demande aux responsables d'agir envers les membres d'un groupe réglementé d'une façon contraire à leurs convictions ou si vous mettez l'accent sur des problèmes que vos responsables ne jugent pas importants, vous aurez alors une stratégie faussée ou vous devrez faire face à un changement culturel majeur chez les gestionnaires du programme ainsi que chez les responsables de l'application de la réglementation.

La mise au point d'une stratégie d'observation comporte un risque : en effet, les principes élaborés par l'équipe du projet pourraient ne pas être jugés admissibles selon le point de vue de la haute direction. Cette dernière pourrait en réalité être mieux en mesure de savoir si la démarche peut être approuvée par le ministre ou s'harmonise avec d'autres positions de principe adoptées ou élaborées à l'heure actuelle au sein du Ministère ou ailleurs au gouvernement. Le plan de projet préparé pour l'élaboration d'une stratégie d'observation doit prévoir des étapes au cours desquelles les cadres supérieurs l'examinent périodiquement au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Le calendrier de travail lui-même est le premier document qu'il faut examiner et approuver.

Après avoir défini la démarche à respecter, la planification de la mise au point d'une stratégie d'observation devrait représenter une tâche relativement simple. La première étape consiste à définir les tâches à exécuter au cours du projet et l'ordre dans lequel elles se dérouleront. Les principaux points de repère du projet doivent être précisés (par exemple les discussions sur la stratégie, l'ébauche de cette stratégie et son

approbation) et des échéances doivent être prévues pour chacun de ces points. Le plan doit prévoir l'examen, par la haute direction, des projets de documents à intervalles réguliers, la diffusion et l'examen de ces projets par le personnel régional, l'examen juridique par les conseillers du ministère de la Justice, la rédaction professionnelle et la traduction.

Étape 2 - Création de l'équipe du projet

Il est essentiel au succès ou à l'échec du travail de compter sur les bonnes personnes au sein d'une équipe de projet de stratégie en matière d'observation. Compte tenu de l'expérience acquise dans l'élaboration de politiques en la matière, nous recommandons la composition suivante pour cette équipe :

- Un chef d'équipe
- Un rédacteur ou réviseur en chef
- Quelques représentants du personnel de l'administration centrale
- Une forte représentation du personnel régional
- Un conseiller juridique

Un **chef d'équipe** ayant suffisamment d'expérience et d'envergure, au Ministère, pour susciter le respect des autres membres de l'équipe, mais qui n'essaiera pas de dominer les débats ou d'imposer arbitrairement son point de vue à l'équipe. Le chef d'équipe guide et anime l'élaboration de la stratégie, dont il ne dicte le contenu que dans les cas nécessaires pour rompre une impasse ou rendre le texte conforme aux exigences de la haute direction ou du ministère de la Justice. La haute direction doit lui fournir des instructions claires, lui accorder sa confiance et rester à sa disposition.

Un **rédacteur ou réviseur en chef**, dont le travail consiste à noter les résultats du processus d'élaboration de la stratégie, puis à produire l'énoncé de politique à partir de ces notes. Il ne s'agit pas simplement d'un poste de secrétaire de séance; cette fonction est beaucoup plus importante. Le rédacteur en chef a peut-être participé à l'élaboration de la teneur de la stratégie; or, cette fois, on lui confie le soin de la rédiger et de la réviser. Cette personne doit posséder de solides talents de communicateur.

Quelques représentants du personnel de l'administration centrale, provenant de secteurs ayant trait à des activités d'observation et d'application. Les personnes qui ont l'expérience de l'élaboration des politiques et des lois sont de bons candidats à ces postes; on peut également songer à faire appel à des personnes qui ont l'expérience dans d'autres

domaines comme la formation et l'information, les services de laboratoire et de soutien technique, etc. Si possible, les représentants de l'administration centrale doivent posséder une certaine expérience pratique ou avoir au moins une certaine expérience de la collaboration avec le personnel régional pour les questions d'application.

Une forte représentation du personnel régional est essentielle à la réussite de l'équipe du projet. Dans la mesure du possible, un représentant de chaque région doit y être délégué pour tenir compte des différences régionales dans le cadre des activités d'observation et d'application de la réglementation. On s'en remet au personnel régional pour s'assurer que la stratégie est fidèle à la réalité. L'expérience pratique des activités d'inspection et d'enquête (s'il y a lieu) est donc la première qualité à retenir.

Les agents d'application apporteront un précieux concours, grâce à leur expérience, au moment où l'équipe du projet devra définir les critères de sélection des outils d'application et les outils eux-mêmes qui permettront le mieux d'assurer l'observation de la réglementation dans les plus brefs délais possibles, sans donner lieu à de nouvelles infractions. Les agents d'application, et surtout ceux qui travaillent dans les régions, sont au coeur de l'action. Pour eux, l'observation et l'application de la loi ne sont pas des activités théoriques. Ils y veillent chaque jour.

Un **conseiller juridique** de l'unité des Services juridiques du Ministère doit être affecté à l'équipe pour fournir des conseils spécialisés et jouer le rôle d'agent de liaison entre l'équipe, les Services juridiques ministériels et l'administration centrale du ministère de la Justice. Ce conseiller juridique donne des conseils essentiels sur les normes d'application minimales que les tribunaux pourraient exiger dans certains domaines de la réglementation.

Étape 3 - Élaboration de la stratégie

En premier lieu, l'équipe doit examiner les documents en vigueur, par exemple les lois, les plans opérationnels, les manuels du programme et les autres documents qui renferment les principes directeurs de la stratégie, la liste des personnes responsables, depuis le ministre jusqu'aux échelons inférieurs, une description des outils de promotion offerts, et ainsi de suite.

Il faut ensuite parcourir les éléments de la stratégie dans l'ordre énoncé dans ce guide. Ce travail ne doit pas devenir une recherche d'un ensemble de termes sur lesquels les membres

de l'équipe peuvent tous s'entendre. Il ne faut pas non plus viser la perfection. Il faut plutôt s'intéresser aux idées et à l'essence même de la stratégie, plutôt qu'au mode d'expression.

Étape 4 - Vérification dans la réalité

Après avoir mis au point l'ébauche décrivant la stratégie idéale, il faut la vérifier par rapport à la réalité afin de savoir si la perfection est réalisable. Commencez par examiner vos structures, systèmes, méthodes et ressources actuels en les comparant à chaque élément de la stratégie. Y a-t-il concordance parfaite? Avez-vous les outils qu'il faut pour que la stratégie porte fruits. Faudra-t-il l'étoffer? Pouvez-vous obtenir les ressources nécessaires? Dans les délais? Respecteront-elles les normes d'application minimales?

Dans le cadre de votre vérification de la réalité, n'oubliez pas d'échanger vos idées de stratégie avec les responsables des programmes et les agents d'application qui ne faisaient pas partie de l'équipe chargée d'élaborer la stratégie. En temps opportun, vous pourriez également consulter à titre officieux des membres du groupe réglementé, dans le cadre de comités consultatifs ou de groupes consultatifs à vocation technique.

Le programme est-il doté de cette fonction à l'heure actuelle? Est-elle utilisée dans la mesure prescrite par la stratégie?

Combien en coûtera-t-il de plus pour assurer cette fonction?

Le personnel en poste peut-il faire face à un accroissement des activités liées à l'observation de la réglementation? Le programme est-il doté d'un effectif compétent et en nombre suffisant pour assurer les fonctions prescrites? Les membres du personnel sont-ils affectés aux bons postes?

Le personnel en poste peut-il être formé et s'adapter suffisamment pour assumer un rôle en évolution?

La structure organisationnelle du programme se prête-t-elle à la gestion et à l'exécution des fonctions prescrites par la stratégie?

Les systèmes de soutien financiers, administratifs et informatiques du programme suffiront-ils à la nouvelle stratégie?

Faites preuve d'honnêteté et de souplesse. La perfection est un objectif irréaliste. Si on peut rêver de disposer de tous les agents d'application parfaitement formés et armés jusqu'aux dents comme superenquêteurs, il est par contre plus réaliste et presque aussi efficace

de constituer une unité d'enquêteurs spécialisés et chevronnés qui s'occuperont des cas les plus graves. Une campagne de publicité de masse pourrait constituer un excellent moyen de favoriser l'observation; cette campagne risque cependant de déborder le rayon d'action de la plupart des programmes réglementaires. Un équipement perfectionné et portatif pour l'analyse d'échantillons sur place pourrait accroître considérablement l'efficacité des activités d'inspection; or, on pourrait avoir davantage besoin d'un système informatique pour permettre aux responsables du programme de suivre les antécédents du groupe réglementé à l'échelle régionale et nationale.

Plus l'évolution de la démarche suscitée par le projet de stratégie d'observation est importante, plus il sera nécessaire de vérifier la réalité de près. Il ne faut pas essayer d'éviter les questions difficiles. Si, par exemple, une nouvelle orientation nécessite un effectif ou des fonds plus importants que ceux qui sont consacrés à l'heure actuelle au programme réglementaire, vous faites face à un problème. Vous devez alors remanier votre stratégie ou trouver de nouvelles ressources.

Assurez-vous que vous prévoyez les responsabilités minimales d'application dans le cadre de votre vérification de la réalité. Le manque de réalisme à cet égard peut entraîner des conséquences juridiques très graves. Vous avez l'obligation de signaler à la haute direction tous les problèmes liés à l'exercice de vos responsabilités pour l'application efficace de la réglementation.

Étape 5 - Remaniement et révision

Une fois terminée votre vérification de la réalité, vous devez remanier la stratégie selon les besoins. Il faut alors modifier chaque élément qui n'est pas viable dans la réalité. Cependant, rappelez-vous que si vous adaptez un secteur d'activité, il se peut que vous deviez compenser en en modifiant d'autres. Par exemple, si l'ensemble des ressources nécessaires pour exécuter la stratégie est tout simplement hors de portée, vous devrez faire des coupures partout. Or, ces coupures ne seront sans doute pas étalées uniformément. Certaines fonctions, comme les activités d'application, sont onéreuses par inhérence et doivent être assurées à un niveau minimum pour garantir la viabilité et la crédibilité du programme dans son ensemble. En d'autres termes, d'autres fonctions comme la promotion et la surveillance pourraient devoir être comprimées proportionnellement, surtout dans les cas où la stratégie prévoit de s'en remettre

essentiellement à des techniques de promotion.

La mise au point d'une stratégie viable en *matière d'observation de la réglementation* respecte un processus itératif. Il se peut que vous deviez répéter ce processus plusieurs fois avant de mettre au point une stratégie qui soit prête pour le stade de l'approbation définitive.

Étape 6 - Approbation de la politique

Avant de mettre en oeuvre la stratégie, vous devrez la faire approuver définitivement. La stratégie révisée soumise à l'approbation de la haute direction doit renfermer le résumé des travaux de base réalisés par l'équipe chargée de l'élaboration de la stratégie et comprendre des renseignements généraux suffisants pour expliquer comment et pourquoi l'équipe a établi ses recommandations.

Étape 7 - Mise en oeuvre de la politique

Il va de soi que le travail d'un ministère ne se termine pas au moment où la politique d'observation de la réglementation a été approuvée. Il faut ensuite mettre en oeuvre cette politique.

L'élaboration d'une stratégie et la mise en oeuvre d'une politique d'observation ne représentent que deux phases d'un processus unique et continu. La démarche adoptée dans l'élaboration de la stratégie influera considérablement sur le succès de la mise en oeuvre de toutes les modifications qui pourraient s'avérer nécessaires; il s'agit peut-être de l'aspect le plus important à se rappeler. Il est presque inévitable de modifier dans une certaine mesure un programme réglementaire après avoir élaboré une stratégie d'observation; on aura sans doute en effet repéré de meilleures méthodes (plus efficaces, efficientes et saines du point de vue juridique) pour exercer les activités prévues.

- Ébauche de l'énoncé de politique.
- Préparation d'un plan de mise en oeuvre détaillé.
- Un mot au sujet de la «dynamique humaine».
- Coup d'oeil sur le secteur privé

Ébauche de l'énoncé de politique.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique, vous devrez préparer un énoncé de politique sur l'observation de la réglementation. Il s'agira d'un document public destiné à promouvoir une compréhension uniforme entre les responsables de la réglementation et les groupes réglementés sur ce qui constitue une

mesure ponctuelle et pertinente en cas d'inobservation des règlements. Puisque ce document s'adresse à un public diversifié, il devrait être facile à lire et à comprendre.

En réalité, cet énoncé répond à plusieurs objectifs :

l'information du public sur le programme réglementaire; les moyens de dissuasion pour ce qui est des comportements non conformes; les principes directeurs à l'intention des responsables de l'application dans le choix des mesures d'application; un cadre de responsabilisation à l'intention des hauts fonctionnaires pour l'évaluation des mesures d'application; un outil de gestion stratégique de ressources limitées.

Cet énoncé de politique provient essentiellement de la stratégie d'observation. Il doit comporter une description des éléments suivants :

les règles et processus de base; les rôles et attributions des principaux responsables; l'orientation du programme; les principes directeurs; les activités de surveillance de l'observation de la réglementation; les activités de promotion de l'observation de la réglementation; et les facteurs utilisés pour établir le choix des mesures d'application.

Préparation d'un plan de mise en oeuvre détaillé.

La mise en oeuvre doit débuter par un plan qui tient compte de la nature de la stratégie d'observation et de la portée du changement qu'elle nécessitera.

La partie facile de la planification de la mise en oeuvre d'une politique d'observation consiste à établir les aspects du programme à modifier. La plus grande partie de ce travail aura déjà été réalisée au moment où le projet de stratégie a été vérifié dans la réalité. La partie difficile du travail consiste à mettre au point les moyens de réaliser les changements et à s'assurer qu'ils produisent les résultats prévus.

Si la politique correspond simplement à une description officielle d'activités qui se déroulent déjà, il suffira sans doute de communiquer un avis aux clients et aux membres du personnel. Cette politique ne vous obligera pas à apporter des changements aux systèmes d'exécution du programme, ni aux compétences et aux attitudes des employés qui y sont affectés. Si la politique d'observation porte sur des lois nouvelles ou considérablement modifiées, sa mise en oeuvre reviendra essentiellement à

appliquer la loi elle-même. Si la politique d'observation donne lieu à un changement fondamental dans le style et le principe de fonctionnement d'un programme en vigueur, la situation est entièrement différente. Ce travail porte sur un changement considérable; or, le changement peut représenter une activité tortueuse. On fait alors face à un changement de fond dans l'orientation du programme, qui équivaut à une évolution de la «culture institutionnelle». Vous devrez presque certainement recourir à une démarche de mise en oeuvre perfectionnée. La politique doit être appliquée grâce à un plan de mise en oeuvre concertée, qui tient compte à la fois de l'«infrastructure» et de la «dynamique humaine» du programme.

Traditionnellement, la plupart des activités de mise en oeuvre de politiques d'observation au gouvernement visent exclusivement les changements intervenant dans l'infrastructure ou les «rouages» des programmes. Généralement, les ministères sont passés maîtres dans l'art d'apporter des changements à l'infrastructure. Il s'agit des changements logiques et rationnels apportés à la façon dont les activités doivent être exercées. Ces changements pourraient porter sur les aspects suivants :

Structure : Il se peut qu'il soit nécessaire de modifier la structure pour appuyer les efforts nouveaux consacrés à la politique d'observation. Cela pourrait notamment entraîner la décentralisation de postes, la déstratification de niveaux de gestion ou la concentration de plusieurs fonctions dans des nouveaux postes;

Rôles et attributions : Tout changement de structure nécessite une redéfinition des rôles et attributions des gestionnaires et employés. Même s'il n'y a pas de changement de structure, il faudra sans doute réexaminer les rôles et les attributions. Par exemple, la décentralisation pourrait s'accompagner d'une délégation de pouvoirs; ou encore, une nouvelle politique d'observation pourrait entraîner, pour le personnel d'exécution, un changement pour ce qui est de l'importance de son rôle : au lieu d'être axé sur l'application, ce rôle pourrait par exemple insister davantage sur la promotion;

Systèmes de gestion et d'information : Ces systèmes seront sans doute touchés eux aussi par les changements apportés à la politique d'observation. Il peut s'avérer nécessaire de prévoir des comptes rendus de gestion nouveaux ou révisés pour surveiller les retombées du nouveau programme. Il pourrait

également être nécessaire d'établir de nouveaux mécanismes de gestion, comme des réunions ou des conférences, pour s'assurer que les gestionnaires exercent leurs activités conformément aux besoins. À l'heure actuelle, dans la plupart des ministères, des changements de ce genre nécessitent la modification des systèmes d'information;

Processus administratifs : Il se peut également qu'il soit nécessaire d'actualiser les processus administratifs, par exemple les formulaires de collecte des données, les modalités, les méthodes et les règlements. Un changement intervenu dans le cadre d'une politique d'observation pourrait entraîner des modifications dans les manuels ou les outils de travail mis à la disposition des employés.

La plupart de ces changements d'ordre mécanique doivent s'accompagner de changements parmi les employés, pour ce qui est de la compréhension de leur rôle ou de leurs compétences. Par exemple :

Recrutement : La nouvelle politique pourrait prescrire de nouvelles compétences ou de nouveaux traits de personnalité qu'on ne retrouve pas, à l'heure actuelle, parmi le personnel en poste. Ainsi, on pourrait s'attendre à ce que le personnel ait de solides talents de négociation ou soit plus souple que ce qui était nécessaire auparavant. Dans ce cas, il faudra définir les nouvelles compétences et les nouveaux traits de personnalité, puis recourir à des techniques de sélection appropriées pour recruter le nouveau personnel;

Communications : Toutes les politiques nouvelles doivent prévoir une communication avec les clients et les employés. Il faudrait au moins diffuser la politique sous une forme qui soit comprise par le public cible. Dans la perspective de l'employé, cette communication pourrait être plus approfondie et prendre la forme de séances d'information, de groupes de discussion ou d'une communication spéciale en passant par la structure hiérarchique opérationnelle;

Formation : Les changements de processus, de méthodes ou de règlements obligeront les employés à suivre une formation pour faire l'acquisition des techniques nouvelles. Il pourra s'agir d'une simple formation pratique ou de cours de formation approfondis donnés par des professionnels. L'importance de cette formation doit être adaptée aux changements et aux besoins des employés.

Un mot au sujet de la «dynamique humaine».

Les ministères remportent généralement beaucoup de succès pour ce qui est des aspects infrastructurels de la mise en oeuvre. Ils ont cependant plus de difficulté à s'occuper de la «dynamique humaine» des programmes, soit les facteurs qui influent sur le mode de pensée et de comportement du personnel affecté au programme. Il s'agit donc du point de rupture de la plupart des activités de mise en oeuvre. En cas de changements légers ou modestes, cette rupture intervient souvent à point nommé. Or, quand des changements importants sont apportés aux activités du programme, la rupture intervient trop tôt. Ce «facteur intangible», soit le facteur humain, n'est pas exclusif à la mise en oeuvre d'une politique d'observation; il s'agit d'une source de difficultés pour toutes sortes d'efforts de mise en oeuvre, dans les secteurs privé et public.

Pour s'occuper de la dynamique humaine du changement, il faut absolument tenir compte des attitudes et du savoir-faire du personnel affecté au programme.

Par exemple, vous pouvez adopter, dans le cadre de votre politique, une position «ferme» pour l'application de la réglementation. Or, on demande depuis des années à vos agents d'application d'informer, d'amadouer, de persuader et d'aider les contrevenants, sans utiliser les pouvoirs d'application mis à leur disposition en vertu de la loi constitutive. Il s'agit là, à leur avis, de la bonne façon d'exercer leurs activités. Ils sont convaincus que les actions en justice sont onéreuses, comportent des risques et entraînent un gaspillage de temps dans la plupart des cas. Sauf si vous ne vous contentez pas de leur donner un document et de tenir une séance d'information pour la forme, ils auront de la difficulté à croire que le Ministère veut prendre une nouvelle orientation ou à la nécessité de mettre effectivement la loi en application. Même les membres de l'équipe qui ont mis au point la politique ont peut-être des appréhensions secrètes et cachées au sujet de la sincérité de la démarche, à moins de leur adresser les bons «messages».

Si la politique entraîne des changements de culture importants dans le cadre du programme et que vous n'avez pas encore réalisé ces changements en mettant au point la stratégie d'observation, la situation risque d'être difficile. Le personnel affecté au programme ne changera pas ses allégeances du jour au lendemain tout simplement parce que la direction a approuvé une politique d'observation.

Dans votre plan de mise en oeuvre, vous devez

donc énoncer les moyens que vous prendrez pour faire face à toute résistance ou incrédulité. Une vaste consultation et un retour d'information aux employés sont utiles, sans toutefois être suffisants. Vous devez également prévoir un programme de formation sérieux. Assurez-vous que les séances d'information font massivement appel au jeu de rôles et à la réaction à des scénarios, pour permettre aux responsables de s'habituer au nouveau comportement à adopter.

Si des employés n'acceptent pas sans réserve la politique, le fait que de nombreux collègues y adhèrent déjà pourra vous aider à triompher de leur résistance. Il est très important de s'assurer dès le départ la collaboration des chefs d'opinion.

Il va de soi que la durée nécessaire à la mise en oeuvre dépend de l'importance du travail que vous devez effectuer. Si les changements sont légers, cette durée pourrait facilement atteindre six mois ou un an. Dans le cas de changements importants, il vaut mieux prévoir de trois à cinq ans, ou même plus. Ne lésinez pas sur le temps. Si vous ne faites pas de prévisions correctes dès la première fois, vous devrez sans doute les refaire à maintes reprises.

Même si aucune modification n'est prévue, chaque employé a sa propre interprétation de ce que signifie l'observation de la réglementation et des outils auxquels il faut recourir idéalement pour en assurer l'observation. En d'autres termes, le plan détaillé doit toujours donner lieu à des consultations avec le personnel responsable de l'application et les spécialistes techniques, de même qu'avec les personnes responsables de la promotion de l'observation, si elles ne font pas partie des deux autres groupes. Dans le cadre du plan de mise en oeuvre, il faudra donc réserver du temps pour la consultation, puis pour le retour d'information à donner aux employés, puis encore une fois pour la consultation, ou du moins la communication, avec le groupe réglementé et le grand public.

Dans le cas d'une nouvelle orientation ou de l'adoption d'une nouvelle loi, l'élaboration du plan de mise en oeuvre demandera sans doute plus de temps. Il est essentiel de communiquer à intervalles réguliers et fréquents avec les employés de l'administration centrale et des bureaux régionaux au sujet des activités en cours, faute de quoi les employés penseront qu'on les isole d'un processus qui déterminera leur avenir professionnel. Vous ne pourrez alors mettre en oeuvre avec succès la politique d'observation. Si la haute direction ou l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi à une date précise

impose des délais rigoureux, essayez de résister à la tentation de précipiter les choses, de façon à éviter d'imposer une pression trop forte aux employés ou que ces derniers vous en veuillent de ne pas leur laisser le temps de communiquer leur avis, ou encore de ne pas prévoir de séance de formation ou d'information pour les renseigner sur leur rôle et leur situation dans le processus.

Coup d'oeil sur le secteur privé

Pour qu'une politique d'observation soit efficace, il est impératif qu'elle soit acceptée généralement par le secteur privé. Si la politique n'est pas reconnue comme légitime par les gens qui doivent s'y conformer et ceux qui doivent en tirer parti, c'est la crédibilité de tout le régime réglementaire qui pourrait être en jeu.

Il est évident que si la politique apporte des changements importants ou énonce pour la toute première fois des politiques qui n'ont jamais été constatées par écrit ni diffusées publiquement, la participation du secteur privé est essentielle.

L'examen, par le secteur privé, de la politique d'observation est une question délicate. La politique a besoin de la participation du public et peut même en tirer parti. Mais cet examen n'est pas toujours un processus de négociation.

Les groupes consultés doivent comprendre la nature de ce travail. Or, la première étape consiste à vous assurer que vous le comprenez vous-même! Quelles sont les limites de cette participation? Comment les leur expliquerez-vous?

La consultation ou l'absence de consultation peut également avoir des conséquences juridiques importantes ultérieurement. Les tribunaux hésitent beaucoup à imposer des sanctions à des contrevenants qui ont été «pris au dépourvu» par un changement subit ou important de politique.

À long terme, rien n'est plus destructeur pour l'efficacité des programmes de réglementation du gouvernement fédéral, ni plus onéreux pour le gouvernement, que des contestations juridiques ou morales reposant sur l'impression que les pouvoirs publics obligent à se conformer à des lois ou à des règlements par des moyens inadéquats ou ne mettent pas tous les citoyens sur un pied d'absolue égalité.

Étape 8 - Évaluation à intervalles réguliers

Les politiques d'observation de la réglementation ne sont jamais coulées dans le bronze. Il faut évaluer à intervalles réguliers l'efficacité des stratégies qui les sous-tendent et il faudra peut-être les affiner de temps à autre en raison de facteurs comme les lois nouvelles, un vaste examen de la réglementation, des compressions budgétaires, de nouvelles priorités d'application, des difficultés imprévues dans les relations avec des contrevenants importants, des circonstances nouvelles affectant le groupe réglementé, la réaction du public aux méthodes en vigueur, etc.

Au moins un ministère du gouvernement fédéral organise couramment un débat et un examen sur ses activités d'observation et d'application à l'occasion d'une assemblée annuelle d'associations professionnelles. Il n'est pas rare que le groupe réglementé fasse les meilleures suggestions pour améliorer les activités d'observation et d'application de la réglementation.

S'il reste beaucoup à apprendre au sujet du mode d'évaluation de l'efficacité d'un programme d'observation et d'application, il convient quand même de se poser les questions suivantes :

Le degré d'observation de la réglementation est-il à la hausse ou à la baisse? Existe-t-il, au sein du groupe réglementé, des tendances dont il faudrait tenir compte?

Quels progrès ont été accomplis pour amener les contrevenants connus à se conformer à la réglementation?

Le suivi des dossiers a-t-il été ponctuel? Les mesures d'application sont-elles adaptées aux situations?

Les inspections sont-elles suffisantes, en nombre et en qualité, pour donner l'impression qu'il existe une probabilité crédible de détection des infractions? La menace d'une vérification serait-elle un outil de mise en application plus efficace?

Quels sont les résultats des études sur les incidences du programme réglementaire?

Y a-t-il eu des plaintes ou des mesures à l'endroit du Ministère pour cause de négligence dans l'application de la réglementation?

Passez à la table des matières

Pour terminer

Règle no 1 : Ne faites pas de promesse que

vous ne pouvez pas tenir.

Il est préférable de ne pas avoir de politique d'observation du tout que d'en définir une qui ne pourra pas porter fruits. Si vous ne pouvez concevoir de programme pour mettre en oeuvre la politique, cette politique, le Ministère et peut-être même le ministre pourraient tôt ou tard être discrédités. Si le secteur d'application du programme est assez important ou que l'opposition n'a rien d'autre à se mettre sous la dent, le gouvernement tout entier pourrait se retrouver sur la sellette pour n'avoir su répondre aux attentes. Il ne faut donc pas faire de promesses impossibles à tenir.

Règle no 2 : N'adoptez jamais de règles immuables.

N'essayez pas d'être trop rigoureux en réfléchissant à la façon de réaliser certaines activités. Par-dessus tout, ne vous attendez pas à ce que la stratégie et le programme concordent parfaitement dès la première tentative. Pour réussir à concevoir un programme, vous devez observer un processus itératif qui consiste à comparer et adapter la stratégie d'observation à des facteurs comme :

- l'importance de la nature des ressources à consacrer à la mise en oeuvre de la politique;
- le système de réalisation, par exemple l'infrastructure organisationnelle et administrative qui doit appuyer la mise en oeuvre de la stratégie.

À la condition d'être parfaitement honnête avec vous-même, vous pourriez également accepter de ne pas pouvoir mettre en oeuvre la stratégie selon votre plan d'origine, surtout dans les cas où les rajustements de programme sont importants. L'expérience vécue dans d'autres programmes prouve que la stratégie sera mise en oeuvre grâce à des approximations successives pour ce qui est des résultats voulus.

Règle no 3 : Soyez réaliste.

Pour susciter (et maintenir) un engagement, vous devrez consentir des compromis entre la stratégie idéale et les contraintes imposées par les ressources et le système d'exécution mis à votre disposition. Si vous ne pouvez obtenir d'engagement satisfaisant, vous devez songer à modifier la stratégie d'observation de la réglementation ou à changer les attentes à l'endroit de son observation.

Par exemple, si vous ne disposez pas, dans le cadre du programme, de ressources d'application suffisantes dans l'ensemble du pays, il pourrait s'avérer nécessaire de s'en

remettre davantage à des activités de promotion comme des programmes d'information et des travaux d'autovérification, plutôt qu'à des inspections et à des enquêtes au cours des premiers stades de la mise en oeuvre. En faisant appel à une stratégie «moins rigoureuse», vous pourriez étendre le délai nécessaire pour susciter le degré voulu de conformité à la loi. Une fois que vous pourrez compter sur du personnel d'application plus compétent et que les systèmes de soutien nécessaires auront été établis, vous pourrez adopter votre «stratégie optimale», qui mettra relativement plus l'accent sur les activités d'application.

À ce stade, il n'est pas essentiel que toutes ces préoccupations de programmation soient en équilibre avec la stratégie retenue. L'important, c'est qu'il y ait une volonté de réaliser l'équilibre au fur et à mesure de la mise en oeuvre de la stratégie; généralement, il faut pour cela trouver les ressources et adapter les structures organisationnelles et l'infrastructure de soutien du Ministère. Cette volonté doit provenir de la haute direction du Ministère, des organismes centraux et du palier politique.

Passez à la table des matières

Des changements de tous ordres

Préparer une stratégie d'observation et la faire approuver par la haute direction et l'échelon politique est une chose. La mettre en oeuvre intégralement et avec succès, en particulier si elle donne lieu à des changements importants dans les programmes, est une toute autre paire de manches. La démarche que vous adoptez dans la mise en oeuvre de la stratégie doit essentiellement être régie par l'importance du changement entraîné par cette stratégie et la façon dont elle a été élaborée.

Scénario 1

Votre programme se déroule harmonieusement, dans le cadre d'une loi assez récente et grâce à des ressources généralement suffisantes (personne n'a jamais assez de ressources) et à un éventail d'activités d'application et de promotion qui semble produire un degré satisfaisant d'observation. Il n'existe pas d'indice de traitement inéquitable. La haute direction décide qu'une saine administration publique et un souci constant d'excellence nécessitent l'adoption d'une politique en matière de respect de la réglementation. Cette politique n'a pas pour but de changer quoi que ce soit. Elle vise simplement à rendre compte des méthodes actuelles de fonctionnement. Vous

réunissez un petit groupe d'agents à l'administration centrale, préparez une ébauche de politique, la faites suivre au personnel régional, puis vous la soumettez à l'examen et à l'approbation de la haute direction. La politique est approuvée avec les légers rajustements habituels. Et ensuite?

Dans ce cas, la mise en oeuvre de la politique d'observation est une question de routine. Vous en distribuez des exemplaires à l'interne et à l'extérieur, organisez des séances d'information à l'intention du personnel, vous assurez qu'elle est prévue dans les programmes de formation des nouveaux employés et en faites parvenir un exemplaire à vos conseillers juridiques favoris au ministère de la Justice. Et le tour est joué!

Scénario 2

Dans le cadre de votre programme, vous connaissez déjà ou connaîtrez sous peu de graves difficultés. Il est déjà étonnant que ces difficultés n'aient pas fait la manchette du *Globe and Mail*. Vous craignez qu'un membre de l'opposition officielle ne traque votre ministre au cours de la période des questions, en l'accablant de tous les détails ennuyeux.

La loi n'est pas d'actualité. Elle n'a pas beaucoup évolué au cours des 20 dernières années, le ministère de la Justice vous apprend que vos pouvoirs d'enquête ne résisteraient sans doute pas à une contestation en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, les infractions que vous avez relevées sont si vaguement libellées que vous ne savez vous-même pas vraiment ce qu'elles signifient et les seules pénalités qui existent (si par miracle un tribunal rend une décision qui vous est favorable) représentent le prix moyen d'un repas d'affaires au restaurant.

Vous avez les mains liées. Le nombre de «clients» dont vous êtes censé vous occuper a progressé de 150 pour cent au cours des trois dernières années; or, des cycles successifs de restrictions d'embauche et de compressions budgétaires ont réduit vos ressources de 75 pour cent. En raison des dernières coupures décrétées par le Conseil du Trésor, votre effectif d'AP a de nouveau diminué de 22 pour cent. Vous n'avez en réalité aucune idée de la façon dont vous allez vous y prendre pour faire le travail au cours du prochain exercice. À moins d'une évolution de la situation, vous ne pourrez vous acquitter de vos obligations en vertu de la loi pour ce qui est de la réalisation du programme.

Vous naviguez aux instruments. En raison des compressions budgétaires des trois dernières

années, vous n'avez pu installer le système automatisé de gestion des dossiers, qui vous a pourtant coûté 75 000 dollars d'honoraires d'experts-conseils il y a cinq ans. Il existe probablement plus de 200 dispositions différentes dans la loi et les règlements que vous administrez, et vous n'avez pas la moindre idée du degré d'observation de chacune. Jusqu'à maintenant, aucune action en justice n'a été intentée contre votre Ministère; or, vous savez que les méthodes d'application du personnel régional sont différentes d'une région à une autre. Vous avez essayé de réunir l'information à la main, ce à quoi les membres du personnel régional se sont opposés, en affirmant qu'ils sont trop occupés à faire le travail pour lequel ils ont été embauchés. La nuit dernière, vous vous êtes réveillé à deux heures du matin en vous rendant compte que dans le fond, vous êtes d'accord avec eux!

Vous avez donc décidé que les seuls choix qui s'offrent à vous consistent à trouver un emploi dans le secteur privé ou trouver une nouvelle façon de réaliser le programme. La haute direction décide qu'une saine administration publique et le souci constant de l'excellence exigent l'adoption d'une politique d'observation. Cette politique est censée énoncer une nouvelle démarche, qui cette fois portera fruits.

Vous préparez un plan de projet, lancez une vaste consultation dans tout le Ministère, vous assurez de l'aide du responsable du Programme sur l'efficacité réglementaire au ministère de la Justice, réunissez un petit groupe de membres du personnel de l'administration centrale et des régions, examinez attentivement le mode d'exercice de vos activités et parvenez à un consensus sur la façon de les exercer à l'avenir. Vous constatez l'essentiel de la nouvelle stratégie du programme dans un projet de politique d'observation, consultez massivement et fréquemment le personnel régional, puis la soumettez à l'examen et à l'approbation de la haute direction. Votre projet de politique est approuvé avec les légères modifications d'usage. Et ensuite?

Dans ce cas, la mise en oeuvre de la stratégie d'observation représente une activité importante, qui s'étendra sur plusieurs années. Vous devrez tout passer en revue : structure de base et niveau de dotation, budgets, locaux, descriptions de poste, systèmes d'information automatisés, services de laboratoire, conception des formulaires, documents de communication avec le public, programmes de formation, stratégies de recrutement et accords de confidentialité.

Vous allez vivre une véritable descente aux enfers. Surmenage, soirées à n'en plus finir, travail les fins de semaine, pas de vacances. Mais si vous menez ce projet à bien, cela pourrait être très bon pour votre carrière. Il est probable que votre situation se situera entre ces deux extrêmes.

[Indexe des guides de politique] [Antérieure]

English